
L'UE ET L'AFRIQUE: LES DÉFIS DE LA COHÉRENCE

Damien Helly

Cahiers de Chaillot | Novembre 2010



123

L'UE ET L'AFRIQUE: LES DÉFIS DE LA COHÉRENCE

Damien Helly

Cahiers de Chaillot | Novembre 2010



123

En janvier 2002, l'**Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE)** est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESD/PCSD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs européens à tous les niveaux.

Les *Cahiers de Chaillot* sont des monographies traitant de questions d'actualité et écrites soit par des membres de l'équipe de l'Institut soit par des auteurs extérieurs commissionnés par l'Institut. Les projets sont normalement examinés par un séminaire ou un groupe d'experts réuni par l'Institut et sont publiés lorsque celui-ci estime qu'ils peuvent faire autorité et contribuer au débat sur la PESD/PCSD. En règle générale, la responsabilité des opinions exprimées dans ces publications incombe aux auteurs concernés. Les *Cahiers de Chaillot* peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

L'UE ET L'AFRIQUE : LES DÉFIS DE LA COHÉRENCE

Damien Helly

CAHIERS DE CHAILLOT *Novembre 2010*

123

L'auteur

Damien Helly a un doctorat de l'Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences po). Avant de rejoindre l'IESUE, il a travaillé comme coopérant à l'ambassade de France à Bakou (Azerbaïdjan), pour l'International Crisis Group (directeur du projet Caucase, consultant sur la Moldavie puis responsable du bureau en Haïti) et pour Saferworld (coordinateur des politiques et du plaidoyer pour les questions européennes). Depuis 2008, il est chargé de recherche à l'Institut, où il suit les questions de prévention des conflits et gestion des crises, et de l'interface entre sécurité, développement et gouvernance, principalement en Afrique sub-saharienne. Il a notamment codirigé *L'Union européenne, acteur international* (L'Harmattan, 2005) et *European Security and Defence Policy: the first ten years* (IESUE, 2009).

Remerciements

L'auteur remercie Daniel Bach, Sébastien Bergeon, Mélanie Cathelin et Giovanni Grevi pour leurs commentaires, ainsi que Emre Kucukkaya et Arsim Mulaku pour les annexes.

L'élaboration du manuscrit du présent Cahier de Chaillot a été terminée en juillet 2010.

Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne Paris

Directeur: Álvaro de Vasconcelos

© Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2010.
Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction
par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 978-92-9198-173-1
ISSN 1017-7574
QN-AA-10-123-FR-C
doi:10.2815/20175

Publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union
européenne, imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par
Corlet Imprimeur. Conception graphique : Hanno Ranck
en collaboration avec CL Design (Paris).

Sommaire

	Résumé	5
	Introduction	9
	Le cadre des relations UE-Afrique : économie, gouvernance, sécurité et multilatéralisme	10
	Méthodologie : définir la cohérence d'une politique	14
1	La cohérence des politiques pour le développement	21
	Contexte	21
	Le suivi des décisions politiques	25
	Conclusion	31
2	Cohérence des politiques multilatérales et globales	33
	L'Afrique, agenda global	33
	Le débat sur l'architecture de la gouvernance mondiale	34
	Gouvernance globale du développement : financement et efficacité	35
	Régulation du commerce mondial	38
	Sécurité alimentaire	40
	Conclusion	41
3	Cohérence des politiques régionales et continentales	43
	Les défis de l'intégration régionale et sous-régionale	44
	Les relations commerciales	46
	Les questions migratoires	52
	Politique étrangère, sécurité et développement aux niveaux continental et sous-régional	55
	Conclusion	58
4	La cohérence européenne et les puissances régionales africaines	59
	Afrique du Sud	59
	Nigéria	61
	Angola	63
	Éthiopie	64
	Conclusion	67

Sommaire

	La cohérence face aux crises africaines : sécurité et politique étrangère	69
5	Somalie	70
	République démocratique du Congo	71
	Soudan	73
	Tchad	75
	Conclusion	77
	La cohérence face aux crises politiques	79
6	Kenya	80
	Guinée Conakry	81
	Madagascar	82
	Conclusion	84
	Conclusion	87
	Annexes	91
A	Sigles	91
	Présence diplomatique européenne en Afrique	92

Résumé

La cohérence des instruments de l'UE exige un effort politique et administratif de longue haleine. Sans les ressources humaines et financières appropriées, la cohérence ne prendra pas corps. La voie est donc ouverte aux dynamiques de réseaux et de partage d'expérience, aux phases d'expérimentation et aux tests de motivation politique. Comme dans d'autres domaines de l'action extérieure, la cohérence, si elle gagne en épaisseur, le fera au moyen des géométries variables. La clarification de la représentation politique de l'Union, si elle a bien lieu, devrait jouer un rôle clé d'impulsion à cet égard.

Les discussions sur l'architecture de la gouvernance multipolaire et l'interdépendance financière, économique et commerciale concernent aussi l'Afrique qui devient de plus en plus imbriquée dans la mondialisation. Les enthousiasmes suscités par le continent ne doivent pourtant pas faire oublier sa diversité. Les transformations en cours doivent inspirer une réorientation de la cohérence des politiques globales de l'UE en coordination avec d'autres niveaux d'action au plan régional et national.

L'Afrique, depuis une décennie, est sur la voie d'une « structuration stratégique » dans tous les domaines des affaires internationales. Face à ces changements, l'UE a fait preuve de cohérence : elle a accompagné les institutions panafricaines et sous-régionales dans leurs projets tout en cherchant à négocier des relations thématiques qui répondaient aux principes de ses traités. Des déficits de cohérence perdurent cependant : ambivalences des accords de partenariat économique, externalisation et durcissement – au moins rhétorique – sur des politiques migratoires, et surtout besoin de stratégies régionales plus concertées avec les autres organisations.

L'Afrique change vite, mais les institutions changent lentement, et les défis régionaux que l'UE se dit prête à relever avec cohérence concernent le long terme. Les innovations et les transformations, pour être cohérentes, devront s'inscrire et être évaluées dans la durée. Le remplacement des cadres de coopération de Cotonou n'est donc qu'une étape intermédiaire

vers la formulation de nouvelles cohérences à inventer en partenariat avec l'ensemble des acteurs africains qui comptent.

Chez les puissances régionales qui représentent des marchés potentiels pour les produits européens, l'UE est partagée entre ses intérêts économiques et ses exigences politiques. Ceci dit, les investisseurs européens n'attendent pas l'Union européenne pour s'engager et tenter de gagner des parts de marché. Le profil bas de la diplomatie de l'Union et des États membres leur permet d'avancer dans un climat qui n'est, à quelques exceptions près pour certains États membres, marqué par aucune tension politique majeure.

Dans la gestion de crise, que l'Union ait affaire à une anarchie sécuritaire généralisée ou à des leaders manipulateurs et autoritaires, l'une des conditions essentielles de la cohérence européenne dépend de la qualité des analyses de terrain produites par le personnel européen, indispensables pour un suivi exigeant des dossiers politico-militaires par une diplomatie collective. De plus, sans appropriation africaine, les efforts de gestion de crise de l'Union demeureront vains et se solderont par un échec.

Face aux crises politiques, la tendance est au multilatéralisme : l'UE n'agit plus seule mais en coordination avec d'autres. Elle participe à des groupes de contact internationaux plus ou moins efficaces, elle soutient des médiations régionales et des initiatives bilatérales africaines.

Les transformations des pays africains appellent donc à une approche à la fois normalisée et différenciée. Une approche qui s'émancipe des cadres cohérents existants pour se concentrer au cas par cas sur ceux qui comptent : les puissances régionales et les pays tiers qui assument la responsabilité de leur gouvernance, présentant ainsi un double potentiel de stabilité et de force de changement. En l'absence de tels interlocuteurs africains porteurs de stabilité et de changement, l'UE pourra œuvrer à sa cohérence interne (par les instruments), mais sans garantie immédiate ou à court terme d'efficacité ou d'influence.

L'action extérieure européenne en Afrique subsaharienne reste dominée par les anciennes puissances coloniales dont les approches bilatérales atteignent leurs limites aussitôt que l'agenda implique d'autres acteurs géographiques. Face à l'africanisation des gestions de crise (CER, Union africaine), elles doivent marquer le pas et respecter les logiques d'appropriation. Dans ce cas, elles ont intérêt à s'allier aux autres Européens pour faire valoir leur stratégie et s'appuyer sur les ressources financières, normatives et humaines de l'Union.

Au niveau global et régional, elles ne sont que parties aux processus d'harmonisation des normes et de régulation de l'aide publique au développement, des échanges commerciaux ou du maintien de la paix. Là encore, leur expertise et leur expérience est incommensurablement appréciable, mais leur agenda bilatéral, s'il demeure ambigu ou contradictoire (critiques politiques ouvertes mais maintien de l'aide, européanisation de façade mais maintien d'une logique de sphère d'influence par exemple), risquera de les desservir tôt ou tard.

De la même manière, les institutions communautaires, malgré leurs atouts irremplaçables, sont prisonnières de leurs propres procédures et incohérences administratives dont seuls les États, grâce à leur autorité politique, peuvent exiger la rectification. Les solutions sont sans doute à trouver dans des initiatives de réseaux mêlant autorités politiques, experts nationaux et des institutions de Bruxelles ou en délégation et experts extérieurs. La nature hybride du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), à cet égard, représente une grande opportunité, pour autant que les efforts de diffusion de l'expertise et de professionnalisation du personnel soient accrus. En définitive, les rapports de force à l'œuvre autour des enjeux de cohérence favorisent ceux qui maîtrisent le plus précisément – généralement grâce à leur connaissance et leur expérience du terrain – les sujets euro-africains et qui sont les seuls à même de justifier la valeur ajoutée d'une approche sincèrement collective.

Introduction

Les efforts européens de promotion de la cohérence des politiques pour le développement s'opèrent dans un contexte historique, politique et social très marqué. La situation postcoloniale¹ continue d'avoir un fort impact sur la formulation des politiques de l'Union européenne (UE) via les anciennes puissances impériales. Le rapport à l'Afrique est également influencé par des dispositions inconscientes et psychologiques puissantes, lesquelles déplacent la relation sur le terrain de l'émotion, de l'affect et, plus encore, des représentations. Il faut gérer la méfiance et les a priori, les réputations d'arrogance, les accusations d'illusion d'omnipotence, d'agenda caché, les ambiguïtés de l'égalité des relations interraciales. Les médias contribuent d'ailleurs largement à pérenniser les clichés allant du « barbare » au « bon sauvage ». L'Afrique est ainsi trop souvent perçue en Europe comme une source de menaces (immigration, conflits, pauvreté) que les dirigeants européens, dans leurs discours, ne manquent pas d'essayer de neutraliser et de combattre.

Une certaine Afrique est en train de changer, par endroits, par à-coups, violemment ou en douceur. Cette Afrique, en changeant, est aussi en train de changer l'Europe et les relations euro-africaines « par le bas » ne cessent de se nourrir, en deçà et au-delà des accords et des grands engagements : « africanisation »² des sociétés européennes et continuité des histoires et des flux migratoires, « situation postcoloniale ». Cette Afrique invite aussi la multipolarité et s'ouvre à la concurrence accrue entre l'Europe, les États-Unis, l'Inde et la Chine pour l'exploitation de ses ressources. Malgré les crises alimentaires et financières, les tendances sont là : croissance forte, nouveaux investisseurs, augmentation des flux financiers des diasporas, accélération prévisible des mouvements et des migrations, construction d'une jurisprudence et d'une architecture continentale de sécurité.

En comparaison avec d'autres puissances, l'UE est perçue de plus en plus comme un interlocuteur difficile et compliqué³. Par ailleurs, la multiplicité des approches européennes (le commerce et le développement étant traités séparément) pousse les interlocuteurs africains à demander à l'UE une démarche plus pragmatique et plus *business-like*⁴. Certains observateurs parlent aussi de schizophrénie dans la relation UE-Afrique,

1. Marie-Claude Smouts (dir.), *La situation postcoloniale*, Presses de Sciences po, 2008.
2. L'auteur remercie Alex Vines sur ce point.
3. Entretien avec un consultant expert des relations UE-ACP, Bruxelles, juin 2010.
4. Centre for Conflict Resolution, *From Ewrafrique to Afro-europa: Africa and Europe in a New Century*, Seminar report, septembre 2008.

qui se caractériserait d'un côté par la signature d'accords ambitieux célébrant de grands principes éthiques de coopération tandis que, de l'autre, la méfiance et les rapports de force perdurent, voire s'aggravent sur les questions commerciales, sécuritaires et de gouvernance. Dans un monde multipolaire, la cohérence européenne et ses politiques traditionnelles d'aide sont-elles encore efficaces ?

L'élargissement de 2004 pose de nouveaux défis aux anciennes puissances coloniales. Comment intéresser les pays d'Europe centrale à l'Afrique et dans quelle mesure sera-t-il possible de mener une politique africaine pour l'Europe avec des partenaires qui ne connaissent pas ce continent ? Pour le moment, la mécanique institutionnelle européenne n'a pas été enrayée par l'élargissement et les grands États continuent de dominer les débats africains dans les groupes de travail thématiques tels que le CODEV (Coopération-Développement) et le COAFR (Coopération-Afrique).

En face, il y a aussi d'autres Afrique qui ne font pas partie de ces tendances générales. Les pays les moins avancés, les États dits « fragiles », ceux du *bottom billion*, l'Afrique de la pauvreté qui ne recule pas, l'Afrique des flux réels non comptabilisés, de l'informel, de la corruption, de la faim, des épidémies et de la violence. Ces Afrique de nos médias catastrophistes et de l'afro-pessimisme. Interroger la cohérence européenne impose donc en miroir d'interroger les convergences africaines. Économie, gouvernance, sécurité et multilatéralisme se présentent ainsi comme les quatre côtés d'un carré dans lequel évoluent les relations entre Européens et Africains.

Le cadre des relations UE-Afrique : économie, gouvernance, sécurité et multilatéralisme

Les transformations du contexte économique africain depuis 2005 sont perceptibles dans l'examen de la croissance du continent, les effets de la crise financière, la sécurité alimentaire et les échanges commerciaux. Jusqu'en 2008, l'Afrique subsaharienne a connu en moyenne une croissance forte, tirée notamment par les performances des pays exportateurs de pétrole et matières premières⁵. Les résultats macroéconomiques exceptionnels ont été mis à mal par les crises successives : crise alimentaire (dès fin 2007) et baisse des cours du pétrole en 2008, puis crise financière dans les économies développées. En 2010, cependant, les perspectives de croissance à moyen terme ne

5. Pour des chiffres concernant cette période, voir Anne Guillaume-Gentil, « L'Afrique et la crise », *RAMSES 2010* et, pour des détails, OCDE/Banque Africaine du Développement/UNECA, *African Economic Outlook*.

semblent pas fondamentalement remises en cause, grâce à la résilience des économies du sous-continent essentiellement due à des gouvernances macro-économiques prudentes⁶. On note toutefois des différences importantes d'indicateurs entre les exportateurs de pétrole, dont le commerce a été particulièrement touché par la crise et la baisse des prix et possédant des fonds souverains de plusieurs dizaines de milliards de dollars, et les autres. Enfin, les pays les plus intégrés au commerce mondial ont été ceux les plus touchés par la crise financière⁷.

La crise financière, si ses leçons sont tirées par les décideurs africains, pourrait devenir une opportunité. Elle a démontré, entre autres, en l'absence de réelle intégration régionale, la grande vulnérabilité du commerce extérieur africain et sa dépendance vis-à-vis de l'Europe et des États-Unis. Elle a aussi rappelé l'importance et le potentiel des politiques fiscales le plus souvent sous-utilisées. Enfin, elle a mis en lumière la possibilité de repenser les modèles de développement interne (répartition plus équilibrée des richesses, filets sociaux de sécurité) et externes (approfondissement des partenariats avec l'Asie – Chine et Inde en particulier) en maximisant les potentiels existants (ressources naturelles, main-d'œuvre à bas salaires). Au final, la faible connexion des marchés financiers africains (hormis l'Afrique du Sud, durement touchée, et le Nigeria) a permis à la région d'échapper à une contagion directe. En revanche, l'impact de la crise financière aux États-Unis et en Europe (crise grecque) se fera probablement sentir indirectement via la baisse des transferts individuels d'argent et de l'aide publique au développement (APD). Début 2010, le montant de l'aide financière prévue par le G20 pour les pays à bas revenus en Afrique demeurait très flou⁸. La disparité des économies africaines impose toutefois d'examiner au cas par cas les tendances et les priorités de chaque pays.

D'ici 2050, pour nourrir ses habitants, l'Afrique devra produire cinq fois plus qu'aujourd'hui : un objectif quasiment impossible à atteindre, malgré la disponibilité de vastes surfaces cultivables au Congo, en Angola et au Soudan. En 2050, 22 pays africains se situeront au-dessous du seuil d'eau douce critique de 1 700 m³ par personne et par an⁹. Si les prévisions sont justes, une large partie de l'Afrique subsaharienne souffrira de la faim (et de stress hydrique) dans les prochaines décennies, ce qui entraînera des migrations massives.

La libéralisation des échanges agricoles mondiaux est l'objet de vives tensions entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne. Les aides aux producteurs européens sont perçues comme injustes car elles ne profitent qu'à une minorité d'agriculteurs¹⁰. Cependant, les études disponibles montrent que la fin des subventions européennes ne se traduirait pas nécessairement par une amélioration notable des termes de l'échange pour les pays africains, lesquels demeureraient dépendants de l'importation

6. The African Development Bank Group, Chief Economist Complex, « Briefing Note on the African Economic Outlook 2010 – African Rebounding », *Market Brief*, vol. 1, Issue 2, 16 juillet 2010.

7. Anne Guillaume-Gentil, op.cit. in note 4.

8. African Development Bank, « Containing the Impact of the Global Crisis and Paving the Way to Strong Recovery in Africa », *Policy Briefs on the Financial Crisis*, n°2, février 2010.

9. Bruno Parmentier, *Nourrir l'humanité*, La Découverte, 2009, p.52.

10. Ibid., pp. 247-250.

de denrées en provenance de pays émergents comme le Brésil. La protection des marchés agricoles africains est donc, selon les experts, probablement nécessaire mais pas suffisante pour assurer la sécurité alimentaire des pays les plus vulnérables. Les solutions sont à explorer, estiment-ils, dans l'amélioration de la productivité – sans forcément avoir recours à des technologies très sophistiquées ni au modèle intensif occidental¹¹–, un rééquilibrage de l'orientation des productions vers la production locale ou régionale, la diversification des productions, une gestion plus efficace des ressources hydriques et de la biomasse, une modernisation des infrastructures de transport et de stockage et l'intégration commerciale régionale.

Alors que le commerce équitable et les campagnes de la société civile globale participent à une prise de conscience collective en Europe de l'inégalité des termes des échanges agricoles avec l'Afrique¹², la reconnaissance et le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux de l'Afrique par l'Union européenne serait donc un défi encore à relever.

Le poids de l'Afrique (moins de 5%) dans le commerce européen reste insignifiant pour l'Europe. C'est la gouvernance des États africains, dans au moins trois dimensions, qui est pour le moment un élément central de leurs relations avec l'Union. La gouvernance, dans une approche développementaliste, est vue d'abord comme la capacité des États à fournir efficacement des services de base. Les domaines visés concernent la santé publique (y compris la gestion des crises sanitaires et l'appui aux structures censées les prévenir¹³), la sécurité alimentaire (et notamment l'adaptation aux risques d'aggravation avec le stress hydrique), l'éducation, les infrastructures. Dans ces domaines, l'Europe considère que chaque État a des responsabilités politiques qu'elle est prête à soutenir, contre les pratiques de corruption, de perpétuation des inégalités et de distribution de pouvoir sur des motifs uniquement ethniques, tribaux ou claniques.

La deuxième dimension de la gouvernance concerne l'exercice par les États de leur souveraineté dans les secteurs de la sécurité, du contrôle du territoire, des migrations, de la monnaie, de l'État de droit (y compris le fonctionnement du pouvoir législatif) et la diplomatie. Les processus de démocratisation (via le respect des droits humains fondamentaux, les élections et le respect de la constitutionnalité), les transformations sociétales liées aux changements climatiques, l'urbanisation et ses enjeux, la gestion des migrations, sont autant de sujets que les sociétés africaines traitent au quotidien.

Le troisième volet consiste en la gestion d'une tension permanente entre la garantie de la stabilité politique des pays (qui pourrait permettre la

11. <http://www.fao.org/news/story/fr/item/9962/icode/>. Voir aussi le documentaire de Coline Serreau, *Solutions locales pour désordre global*, 2010.

12. « On ne peut pas penser organiser les échanges agricoles par le simple jeu de l'offre et de la demande dans un marché où les écarts de productivité des aliments indispensables à la survie quotidienne vont de 1 à 50, à 100 ou même 500 et plus. Le marché sait réguler la demande solvable, mais il se trouve complètement désarmé pour traiter le problème de la demande physique non solvable, même si elle est vitale. » Bruno Parmentier, op. cit. in note 9, p.185.

13. Voir l'exemple des difficultés de traitement de l'épidémie de choléra au Zimbabwe en 2008 dans Aline Leboeuf, « Crises sanitaires », *RAMSES 2010*.

fourniture des services de base, renforcer l'exercice de la souveraineté et éviter les crises) et leur démocratisation par le changement (et donc, potentiellement, l'instabilité, avec tous les risques que cela implique). Cette tension entre statu quo politique (rendu possible éventuellement par un soutien militaire aux régimes en place) et démocratisation par le changement, implique, pour être résolue, de poser des priorités d'arbitrage entre des principes souvent contradictoires. D'un côté, on trouve l'image souvent caricaturale de la coopération militaire et de l'appui budgétaire, de l'autre les sanctions, les mesures restrictives et la suspension du dialogue politique. Il arrive que ces deux approches « idéal-typiques » soient appliquées simultanément et deviennent, à la lumière de comparaisons entre pays, des sources potentielles d'incohérence. Cette tension s'exprime dans le débat sur l'exportation des valeurs européennes en Afrique et pose la question de la gestion de l'altérité dans la relation entre Européens et Africains. L'altérité est-elle dépassée, y a-t-il un véritable dialogue politique, que sont devenus les griefs coloniaux et postcoloniaux ? Ces tensions impliquent inévitablement la négociation toujours approximative et porteuse d'incohérences, de nouveaux compromis et de nouveaux équilibres dans une Afrique marquée par l'émergence d'un monde multipolaire.

La sécurité, bien que sous-secteur de la gouvernance, est le maillon central du lien social, où s'exerce directement la souveraineté des États. A ce titre, les politiques de sécurité humaine (et pas seulement celle des régimes en place) demeurent une priorité sur un continent qui demeure, malgré la diminution des conflits depuis les années 1990 et du fait d'une gouvernementalité flexible et fluide, sinon imprévisible, du moins potentiellement instable.

La construction et le maintien de la paix constituent ainsi un agenda continental fait pour durer. Les Européens y sont impliqués. La nature de leur contribution à ces efforts est en train de changer. Les besoins financiers, humains et matériels sont avérés. D'où la priorité accordée à ce secteur dans la relation entre l'UE et l'Union africaine (UA)¹⁴. Chantier d'importance, l'architecture africaine de paix et de sécurité, qui en est à ses balbutiements mais qui évolue très rapidement, concentrera donc l'attention.

Deuxième dossier sécuritaire de taille, la prégnance des trafics illicites sur le continent fait l'objet d'un suivi très étroit. Drogue, ventes d'êtres humains, armes, terrorisme et corruption arrivent en tête de liste sur l'agenda des experts. La bande sahélienne et le monde afro-arabe sont devenus des zones prioritaires pour les spécialistes¹⁵.

Troisième dimension des politiques de sécurité, leur réforme envisagée sous le label « RSS » (Réforme du Secteur de la Sécurité). Approche potentiellement efficace mais souvent perçue comme intrusive, la RSS est

14. Sur les scénarios du maintien de la paix en Afrique, voir Damien Helly, « EU and AU Operations in Africa – Lessons learned and Future Scenarios, A European perspective », in *Quaderni IAI*, mai 2010.

15. *Le Monde*, 29 juillet 2010.

une passerelle de dialogue et de coopération solide pour autant qu'elle s'appuie sur un projet de gouvernance démocratique assumé. Enfin, la privatisation de la sécurité, déjà bien entamée, apparaît comme enjeu de demain auquel tous les acteurs de la sécurité en Afrique doivent se préparer.

Un éclairage multilatéral s'impose enfin, tant l'Afrique devient et cherche à devenir plus présente dans les débats sur la gouvernance globale. Qu'il s'agisse de développement, de formats de gouvernance mondiale future ou de crise financière, les voix africaines résonnent à nouveau. La multiplication des cadres de coopération à géométrie variable entre l'Afrique, des organisations régionales voisines, les grandes puissances et les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) témoignent d'une vivacité extérieure animée par quelques leaders qui peuvent jouer un rôle déterminant. Cette dynamique, si elle arrive à s'appuyer sur des réseaux diplomatiques consolidés, aura des conséquences considérables. L'une de ses manifestations, déjà prégnante, est bien entendu le poids potentiel des pays africains à l'Assemblée et au Conseil de sécurité des Nations unies. Cette tendance annonce donc probablement l'intensification du dialogue politique UE-Afrique dans les instances multilatérales, qu'il s'agisse de développement, de changement climatique, de maintien de la paix ou de régulation économique et financière.

Méthodologie : définir la cohérence d'une politique

La cohérence se prête à un usage flexible de plusieurs approches méthodologiques : une approche par la logique, une approche étroite administrative, et une acception plus large (et plus sociologique) du terme. Ces approches sont ici appliquées au gré des contextes et lorsque que leur usage nous a semblé faire le plus de sens pour l'action et sa compréhension.

Si l'on s'en tient à la logique et au sens commun, un discours rationnel, pour qu'il soit tenu pour vrai, doit être cohérent dans l'articulation de ses éléments et « faire sens » dans son ensemble, en tant qu'entité. Un texte cohérent reflète ou traduit une vision ou une pensée s'appuyant sur la logique de la raison et développe des arguments consistants, qui sont en cohésion, « qui se tiennent ».¹⁶

En matière de comportement et d'éthique, et plus encore dans le domaine politique, la cohérence est moins évidente¹⁷. Dans ce cas, la cohérence peut être comprise comme un rapport logique mais aussi comme une « liaison étroite », une « absence de contradiction » ou une

16. Une des définitions de l'*Oxford Dictionary* de la consistance/cohérence (*consistency*) est la suivante : « Firm condition so as to hang well together; solidity; substance ».

17. « The rarest of human qualities is consistency ». Cette citation de Bentham est donnée par l'*Oxford Dictionary*.

« connexion ». La cohérence d'un comportement correspond donc à la force du lien qui rassemble ses composantes, à savoir tout à la fois les actions et les principes qui les guident. Pour être cohérente, une action politique doit donc remplir trois conditions : d'une part une harmonie/cohésion entre les principes qui l'orientent ; d'autre part une absence de contradiction entre les actions par lesquelles elle se manifeste ; enfin, un accord entre les principes et les actions (*consistency*).

Qu'en est-il de l'action extérieure de l'Union européenne ? Comme toute politique publique, l'action de l'UE est le fruit de luttes de pouvoir et de légitimité, de confrontation et d'associations de facteurs rationnels et irrationnels. Les textes juridiques et les stratégies qui l'orientent sont eux aussi des constructions sociales qui reflètent des rapports de force et des compromis. Dans l'Union européenne, la définition même de la notion de cohérence, dont la traduction dans toutes les langues de l'Union est loin d'être évidente, est l'objet d'interprétations, de négociations et de rapports de force.

Il n'en reste pas moins que l'Union, en tant qu'organisation régionale multilatérale aspirant au statut d'acteur international, a, dans ses traités, érigé cette notion en principe fondamental, en objectif permanent et en valeur ultime à rechercher constamment. Sur la base de ces textes, les décideurs européens se sont ensuite donné des stratégies et des orientations politiques dans le but d'atteindre un maximum de cohérence. Le corpus de documents mentionné dans l'encadré ci-dessous à propos de la cohérence européenne des politiques pour le développement (CPD) illustre ainsi une approche plutôt administrative et technocratique du concept.

La cohérence des politiques pour le développement (CPD)

L'UE est en quelque sorte victime de son rôle de puissance normative et par conséquent de l'inflation stratégique que cela induit. Comme on l'a vu dans notre introduction, depuis le Traité de Maastricht, les documents qui comportent une dimension relative à la cohérence de l'action extérieure susceptible d'intéresser la politique africaine sont pléthore : communication sur les conflits en Afrique de 1996, les concepts LRRD de 1996 et 2001, programme de la prévention des conflits de 2001, communication sur la gouvernance et le développement 2003, Stratégie européenne de sécurité de 2003, consensus européen pour le développement de 2005, Conclusions du Conseil du 24 mai 2005 sur la cohérence pour le développement 2005, stratégies en faveur de l'aide pour le commerce de 2007, Conclusions du Conseil sur les États fragiles et le lien entre sécurité et développement, et plus récemment, stratégies de réponse à la crise financière, pour n'en nommer que quelques-unes. Il faut ajouter à cela les stratégies thématiques (énergie, environnement 2006, pêche, droits sociaux, développement durable, pêche¹⁸).

18. Cette politique régit notamment les possibilités pour les Européens d'accéder aux ressources halieutiques des pays qui n'ont pas les moyens de les exploiter. Des progrès ont été faits en matière de cohérence, notamment via la signature d'accords de partenariat de pêche qui prévoit des mesures financières compensatoires.

Certains ont évalué la mise en œuvre, à tous les niveaux, du principe même de la CPD¹⁹ tandis que d'autres se sont penchés sur des secteurs en particulier en disséquant les institutions en systèmes d'acteurs, en identifiant les intérêts de groupes d'intérêts et en mettant à jour les rapports de pouvoir en jeu autour du principe de la cohérence²⁰.

Bien que la cohérence ne soit pas un texte juridique en soi, elle est, formellement, une valeur fondamentale de l'Union européenne, consacrée par les traités dans lesquels elle figure à plusieurs reprises en tant que principe concernant les « actions » de l'UE en général, donc sa « politique étrangère » sa « coopération » ou encore le « droit communautaire »²¹. À ce titre, elle mériterait que l'on y consacre une analyse pluridisciplinaire juridique, sociologique et politique. En effet, « l'unité ou la cohérence du droit de l'Union »²² peuvent être invoquées pour porter une affaire devant la Cour de Justice européenne. Elle intéresse aussi la sociologie car, en tant que norme et objet du traité, elle suppose une pluralité de comportements d'acteurs qui s'y rattachent en l'évaluant et en s'en prévalant²³. Elle a trait au politique car, à l'intérieur de l'Union, elle peut devenir l'enjeu de luttes de pouvoir en fonction de l'interprétation des objectifs de l'Union et de l'attribution des compétences entre institutions ; à l'extérieur, elle est enjeu de pouvoir en fonction de l'interprétation des objectifs de l'Union, des institutions et des États membres dans leurs relations respectives avec des tiers.

L'étude de la littérature de science politique et de sociologie sur l'action publique européenne conduit à considérer qu'il existe une multitude de définitions de la cohérence selon les domaines d'action publique, les pays et les institutions considérés. Cette littérature permet de mieux cerner la complexité de la problématique de la cohérence et d'y inclure d'autres variables clés souvent hors de portée des administrateurs ou des décideurs politiques.

On y retrouve pêle mêle et entre autres la cohérence des intérêts au sein et entre les États membres et la cohérence des objectifs de l'Union ; la cohérence entre les pratiques et les discours ; la cohérence entre différentes politiques sectorielles ; la cohérence des instruments de gestion ou des instruments financiers ; la cohérence institutionnelle et entre les piliers ; la cohérence au sein des sièges décisionnels et entre les sièges et le terrain ; la cohérence, enfin, entre les représentants de l'Union. À cela s'ajoute la cohérence entre pays bailleurs et récipiendaires, ainsi que la coordination internationale et les facteurs d'interdépendance de la mondialisation²⁴.

La multiplicité des variables à prendre en compte par les décideurs pousse donc les chercheurs et les analystes à considérer que la cohérence des politiques pour le développement est tout au plus une gageure, une « mission impossible » et au pire un paravent pour l'intérêt du plus fort,

19. Christian Egenhofer et al., *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward*, CEPS, July 2006. ECDPM/Particip GmbH/ICEI, *Evaluation Study on The EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development – Final Report*, juillet 2007.
20. *Journal of European Integration*, 2008, vol. 30, Special Issue on Policy Coherence for Development. Voir aussi la liste des acceptions de la cohérence dans ECDPM/Particip GmbH/ICEI, op. cit. in note 19, p. 122. La notion de complémentarité, dans le cadre des efforts visant à l'efficacité de l'aide est une notion également prise en compte par les institutions. Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement, COM (2007) 72 final.
21. Articles 11, 13, 16, 17, 18, 21, 26, Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 30 avril 2008, 6655/1/08, REV 1.
22. Article 256, version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE, 30 mars 2010.
23. Les États et les institutions, d'après le traité, « donnent leur avis » ou « veillent à » la cohérence des actions de l'Union.
24. Pour une synthèse de la littérature sur le sujet, Maurizio Carbone, « The EU and Policy Coherence for Development », *Journal of European Integration*, 2008, vol. 30 : 3, pp. 323-342.

voire – à l’opposé de la cohérence de la raison –, la « fausse conscience »²⁵ d’une idéologie, pour reprendre un terme de philosophe.

Qui plus est, la littérature spécialisée ou de vulgarisation des relations internationales tend à considérer qu’avec la densification de la mondialisation, les interdépendances entre acteurs et actions publiques vont croissant, avec pour conséquence un élargissement infini des surfaces d’influences réciproques, de rétroaction et d’impacts imprévus²⁶. Cette complexification et cette densification des interdépendances plaident pour une compréhension à la fois plus globale et plus précise des actions de l’UE à l’extérieur afin d’éviter des effets d’annulation, de contradiction ou d’effets pervers dus à l’absence – probablement inévitable – de coordination interne. Ces mutations mettent surtout à mal les frontières traditionnelles entre communautés bureaucratiques et communautés d’expertise. La cohérence et l’efficacité ne sont plus les priorités seulement des experts en charge des politiques du développement et les spécialistes du développement ne sont plus les seuls dépositaires de l’expertise dans les pays « pauvres », anciennement pauvres, ou autrefois colonisés. D’où la multiplication des mélanges de genres : la création de la facilité de paix africaine avec des fonds du Fonds européen de développement (FED), des programmes de sécurité alimentaire financés par l’Instrument de stabilité (associé à la gestion de crise) ou la Politique agricole commune (PAC), l’utilisation de fonds d’APD pour les camps de réfugiés ou l’adaptation au changement climatique²⁷. D’où l’interrogation : poser la question de la cohérence est-il encore pertinent ?

Essayer de comprendre et d’évaluer la cohérence de l’action extérieure de l’Union en Afrique sub-saharienne ne revient donc pas nécessairement à évaluer quantitativement et de manière exhaustive toutes les performances européennes sur une échelle de notations.

L’objectif de ce *Cahier de Chaillot* est plutôt d’examiner un nombre limité de cas afin d’observer divers aspects de la cohérence (au-delà de la seule notion de CPD) dans un cadre théorique délibérément flottant. Cette recherche a recours à tout un éventail de définitions et d’aspects de la cohérence : aspects institutionnels (cohérence entre États membres et entre institutions de l’UE)²⁸, aspects thématiques (cohérence entre les politiques sectorielles européennes), aspects procéduraux (cohérence entre les instruments et les stratégies), aspects politiques (cohérence des intérêts et des priorités entre Européens et vis-à-vis des interlocuteurs africains et internationaux). Elle les applique à quelques cas d’études, pays ou région en particulier selon la pertinence des grilles conceptuelles disponibles.

L’impossible exhaustivité d’une recherche sur la cohérence, un principe considéré comme l’une des raisons d’être de l’Union, contraint et cantonne donc le chercheur à une interprétation téléologique²⁹ – à

25. Eric Weil, « Raison », *Encyclopaedia Universalis*.

26. Giovanni Grevi & Álvaro de Vasconcelos, « Partnerships for effective multilateralism », *Chaillot Paper* n° 109, IESUE, mai 2008. Giovanni Grevi, « The inter-polar world: a new scenario », *Occasional Paper* n° 79, juin 2009.

27. James Mackie et al., « The end of an era? Challenges for ACP-EU relations in 2010 », *Policy and Practice Insights*, n° 1, ECDPM, décembre 2009. p.7.

28. Pascal Gauttier, « Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union », *European Law Journal*, vol. 10, n° 1, pp. 23-41, janvier 2004.

29. Pour un aperçu de cette approche, Fouad Zarbiev, « L’interprétation téléologique des traités comme moyen de prise en compte des valeurs et intérêts environnementaux », in Hélène Ruiz-Fabri & Lorenzo Gradoni (dir.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l’environnement entre mondialisation et fragmentation*, Société de législation comparée, 2009.

défaut d'évaluation quantitative, définitive et statique, ou d'arbitrage entre différents intérêts.

Ainsi, comprendre et peut-être évaluer, reviendra plutôt chercher à examiner et à restituer le tableau des forces à l'œuvre et en interaction sur l'enjeu de la cohérence dans l'action extérieure, à en déterminer l'intensité et les directions au cours d'une période et dans des circonstances spécifiques.

Enfin et surtout, la cohérence ne sera pas confondue ici avec l'efficacité ou encore l'influence. L'UE est « une puissance dans le monde »³⁰ dont nous devons bien percevoir les limites. Dans la relation entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne, la cohérence européenne est une variable dépendante de la cohérence africaine prise dans toute son hétérogénéité et sa diversité. Avec la remise en cause des spécificités ou des exceptions africaines de l'action extérieure européenne, survient aussi enfin peut-être une certaine normalisation des relations avec l'Afrique. Le risque qui y est associé est la banalisation alors que l'un des avantages de la normalisation pourrait être la redécouverte et l'application de la différenciation dans l'action extérieure. Notre problématique consistera donc aussi à identifier les espaces communs dans lesquels coexistent plus ou moins harmonieusement et longtemps différenciation et cohérence.

Variables clés de la cohérence

Quelle que soit la définition privilégiée, des variables de cohérence sont identifiables. Associées à des indicateurs, elles ont été utilisées pour répondre aux questions principales de la recherche.

Une première série de variables concerne la cohérence entre les documents stratégiques européens et la réalité des pratiques sur le terrain telle que restituée en entretiens ou constatée sur place.

Une seconde chaîne de facteurs est la cohérence, telle qu'elle est présentée dans les documents de la politique CPD, entre les actions menées dans le domaine de la sécurité et les efforts pour atteindre les OMD. Dans ce cadre, les indicateurs clés concernent à la fois les actions développées dans les situations de fragilité (prévention et gestion des crises, relations civilo-militaires), les politiques de contrôle d'exports d'armements (application du code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armes) et l'action humanitaire (application des concepts de LRRD [*Linking relief, rehabilitation and development*], harmonie et évolution des relations civilo-militaires). D'autres secteurs visés par la CPD, notamment les aspects commerciaux, sont pris en compte lorsqu'ils jouent un rôle significatif dans la cohérence.

30. Michel Barnier, « L'Europe est une puissance dans le monde, elle n'est pas une puissance mondiale », *Le Monde*, 5 juillet 2004.

Troisième ensemble de variables, les dimensions institutionnelles³¹ et politiques, tout comme les interactions avec les interlocuteurs et partenaires africains et internationaux et les intérêts nationaux de certains États membres (cohérence entre politiques étrangères et autres instruments européens), constituent également des variables à considérer. Les variables clés, résumées dans l'encadré ci-après, ont été utilisées pour conduire les entretiens.

Variables clés	Indicateurs	Références
Lien politique étrangère et politique de sécurité	1. PESC et PESD/PCSD	Traités
Lien politiques de sécurité et impact sur les politiques de développement	2. Sécurité – civilo-militaire 3. Sécurité – environnement 4. Sécurité – économie locale	CPD
Lien documents de stratégie (y compris Documents stratégie pays) et pratiques de terrain	5. Appropriation 6. Situations de fragilité 7. LRRD 8. Intérêts nationaux vs intérêts/valeurs européens	CPD
Lien sécurité et développement	9. Transferts irresponsables d'armement	CPD et conclusions du Conseil
Liens développement et autres politiques	10. Aspects commerciaux	CPD
Liens développements et autres politiques	11. Exploitation des ressources naturelles et développement 12. Gestion de la responsabilité des acteurs privés	CPD – documents sur les situations de fragilité
Intérêts nationaux, critères d'évaluation de la gouvernance, hiérarchisation des priorités politiques et valeurs énoncées	13. Diplomatie commune en gestion de crise politique 14. Formulation d'une stratégie diplomatique commune sur le long terme	Traités
Liens entre les positions et les priorités des institutions de l'UE	15. Approches conjointes du Conseil, de la Commission et de leurs DG respectives	Traités

Choix des cas d'étude et structure du présent *Cahier de Chaillot*

La présente étude prend le parti de se focaliser sur un groupe limité de pays africains et de domaines d'action extérieure. Elle passe d'abord en revue les décisions stratégiques européennes relatives à la cohérence pour le développement et les processus politiques et administratifs censés les mettre en œuvre (chapitre 1). Pour examiner la cohérence européenne dans la gestion de crises sécuritaires, des éléments d'analyse sont recueillis sur le Soudan, le Tchad et la République démocratique du Congo – RDC (chapitre 5). La cohérence politique européenne est analysée au chapitre 6 à travers la gestion de crises politiques récentes (Madagascar, Guinée Conakry, Niger, Kenya). La cohérence de l'UE

31. Michel Petite, « Current Legal Issues in the External Relations of the European Union », Lecture at the European University Institute, 7 juillet 2006.

vis-à-vis des puissances régionales est traitée dans les cas de l'Afrique du Sud, du Nigéria, de l'Angola et de l'Éthiopie (chapitre 4).

La gouvernance multi-niveaux africaine³² fait l'objet de deux chapitres : l'un sur la relation Afrique-Europe du point de vue de la gouvernance mondiale (chapitre 2) ; l'autre sur la cohérence européenne dans les relations de l'UE avec les organisations sous-régionales et panafricaines (chapitre 3) dans les domaines commercial, des migrations et du lien entre sécurité et développement.

Certains cas de cohérence à l'échelle locale ou micro-sociologique sont également abordés, mais ils ne font pas l'objet d'un chapitre en particulier pour deux raisons : d'abord, l'échelle d'observation adoptée ici concerne en priorité l'UE et ses institutions : les États membres, la Commission, le Conseil, le Parlement (dans une moindre mesure). L'analyse des facteurs microsociologiques et individuels dans les politiques européennes conduit inévitablement à répertorier une infinité de situations d'incohérence, qui ne contribuent pas nécessairement à l'identification de tendances dominantes dans les relations entre l'Union européenne et les interlocuteurs africains. Nous avons donc pris le parti de tenir compte des données collectées au niveau « micro », sans les restituer systématiquement³³.

Les conclusions tirées de ces cas, sans être généralisables à l'ensemble du pays et encore moins du continent, cherchent à apporter des éclairages ou des éléments de réflexion pour la formulation de stratégies politiques européennes envers l'Afrique. Elles sont donc plutôt des indications de tendances à comprendre comme telles.

C'est la période 2005-2010 qui est examinée dans ce *Cahier de Chaillot*. 2005 a marqué l'adoption de la stratégie conjointe Europe-Afrique, la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le consensus européen pour le développement et la publication très médiatisée du rapport de la Commission pour l'Afrique de Tony Blair. 2007 a été l'année du sommet Europe-Afrique de Lisbonne. En 2008, l'agenda d'Accra sur l'efficacité de l'aide a vu le jour. 2010 se terminera par un nouveau sommet Afrique-Europe en Libye. Cette période englobe aussi la phase intermédiaire de programmation des budgets du FED pour 2008-2013 dont on peut supposer qu'elle prend en compte le contenu et les premiers enseignements des initiatives lancées en 2005.

32. Niagalé Bagayoko-Penone, « Gouvernance multiniveaux et politique de sécurité africaines de l'UE », in René Schwok et Frédéric Mérand (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale*, Bruylant/Université de Genève, 2009.

33. Pour différentes raisons, la présente étude n'a pu bénéficier d'une analyse de terrain auprès d'interlocuteurs africains interagissant régulièrement avec les Européens, laquelle aurait fourni des éléments complémentaires essentiels à cette publication.

CHAPITRE 1

La cohérence des politiques pour le développement

Les relations avec l'Afrique étant perçues jusqu'à récemment à travers le prisme de l'aide publique au développement, l'UE, en tant que bailleur et membre de l'OCDE, a donc mis l'accent sur l'application du principe de cohérence dans son action extérieure à l'aune de ses politiques de développement et ce, à travers le concept et les procédures administratives rassemblées sous le label « CPD ».

Contexte

Depuis 2005, en application de l'agenda de l'OCDE sur ce thème, une politique de la cohérence pour le développement a été lancée. La CPD est consacrée par une déclaration politique conjointe (le « Consensus européen pour le développement ») des trois institutions européennes (Conseil, Commission et Parlement). Elle est devenue l'une des politiques les mieux connues du grand public d'après l'eurobaromètre de 2007³⁴. La CPD concerne précisément les politiques de développement et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)³⁵. La base légale des actions visant à la cohérence s'est donc à la fois trouvée plus détaillée, mais aussi diversifiée et approfondie, en proposant des critères d'évaluation plus clairement mesurables. D'un côté, la Commission européenne a publié une communication en 2005 sur le sujet ; de l'autre, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions qui se focalisent sur 12 domaines d'action prioritaires. L'adoption du « consensus européen sur le développement » en février 2006 a constitué l'apogée des efforts déclaratoires visant à formaliser les efforts de cohérence et à mettre en œuvre ce principe clé de la construction européenne. Elle a été suivie par la mise en place d'un mécanisme de suivi sous la forme d'un rapport biennuel de la Commission sur la CPD qui passe en revue les progrès effectués dans les secteurs clés (voir encadré ci-dessous). Ce

34. James Mackie et al.,
op. cit. in note 27.

35. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, COM/2005/0134 final.

cadre législatif et administratif établit formellement la cohérence comme objectif de politique publique à viser « en garantissant à cette fin que l'UE tient compte des objectifs pour la coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement, et que ces politiques soutiennent des objectifs en matière de développement. »

Les domaines prioritaires de la CPD

1. Commerce/propriété intellectuelle*
2. Environnement
3. Changement climatique*
4. Sécurité*
5. Agriculture/alimentation*
6. Pêche
7. Dimension sociale de la globalisation, emploi et travail décent
8. Migrations*
9. Recherche
10. Société de l'information
11. Transport
12. Énergie

**Secteurs sur lesquels les priorités ont été recentrées en 2009.*

Dans le cadre des efforts multilatéraux d'amélioration de l'efficacité de l'APD, l'Union a aussi adopté un code de conduite sur la division du travail dans la politique de développement qui indique une série de dix principes directeurs à suivre par les donateurs européens : concentrer leurs activités au niveau pays sur des secteurs focaux, redéployer ses autres activités, assurer une présence appropriée de l'UE dans les secteurs stratégiques, copier cette pratique pour la coopération avec les institutions régionales, établir des pays de priorité, s'occuper des pays « orphelins » de l'aide, analyser et étendre les domaines de compétence globale, poursuivre les progrès sur la complémentarité verticale et celle entre modalités et instruments, promouvoir conjointement la division du travail, approfondir les réformes des systèmes d'aide³⁶.

En 2006, un document stratégique remplaçait la CPD dans le cadre plus large de l'action extérieure. Dans un contexte de stagnation institutionnelle après l'échec de la ratification du Traité sur la Constitution européenne, la communication de la Commission intitulée « L'Europe dans le monde » décline les mesures pratiques à prendre pour améliorer la cohérence et l'efficacité des politiques extérieures. Ces transformations sont donc déjà bien connues³⁷.

36. *Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement*, COM (2007) 72 final, pp. 11-12.

37. *L'Europe dans le Monde*, COM (2006) 278 final, 8 juin 2006.

Suite à la mise en place de la CPD, la Commission produit un rapport de suivi des engagements des États et des institutions. En 2007, le premier rapport se fonde principalement sur un questionnaire envoyé par la Commission (DG DEV) aux États membres et à la Commission. Le premier rapport sur la CPD de 2007 constate que, en contraste avec la Commission et le Parlement, les efforts de mise en cohérence au sein du Conseil ne sont pas encore suffisamment institutionnalisés³⁸.

Les États admettent aussi que les transformations visant la cohérence progressent plus rapidement au niveau européen qu'au niveau national. Concernant le commerce, le rapport montre que les États comptent en grande partie sur le commerce pour combattre la pauvreté. Les paragraphes du rapport de 2007 portant sur la sécurité restent assez vagues et ne mentionnent pas les transformations à l'œuvre dans la gestion militaire et civile des crises et leurs conséquences pour la cohérence. Les passages relatifs aux engagements dans les autres domaines d'action (commerce, environnement, recherche, migration, société de l'information, dimension sociale et emploi, pêche) sont présentés de manière assez descriptive et reflètent une absence générale de progrès.

Les Conclusions du Conseil européen de décembre 2007 prévoient un plan d'action sur la sécurité et le développement comportant quatre dimensions : la planification stratégique, la réforme du secteur de la sécurité (RSS), la coopération avec les organisations régionales, la relation humanitaire/défense militaire³⁹. Le résultat attendu de ce plan d'action était de tirer des leçons et des recommandations à partir d'études de cas précis, dont cinq en Afrique subsaharienne. La mise en œuvre de ce plan d'action est examinée dans le présent *Cahier de Chaillot*.

En parallèle, un processus de réflexion sur les États fragiles a été lancé par la DG DEV de la Commission, qui dépassait la notion d'approfondissement du lien sécurité-développement dans la mesure où il posait d'emblée la question du financement du développement et des options d'aide par projet et d'aide budgétaire. Ce débat renvoyait aussi à la question de savoir si la définition de l'aide selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (critères dits de « Dacabilité ») doit être étendue, pour être plus efficace, au secteur de la sécurité dans les États fragiles. En 2009, les deux initiatives sur les États fragiles et le lien sécurité-développement ont été fusionnées dans un souci de cohérence.

En 2009, la Commission a publié son deuxième rapport sur la CPD et une communication sur l'établissement du cadre politique pour une approche de « de toute l'Union ». Le bilan des progrès reste mitigé et prudent⁴⁰. Le constat des difficultés rencontrées par les efforts de cohérence, l'impact de la crise financière sur les budgets publics et la mise en œuvre du Traité de Lisbonne obligent les institutions à

38. *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*, COM (2007) 545 final, p. 3.

39. Conclusions du Conseil (développement et défense), 19 novembre 2007, 15097/07.

40. Dans sa communication sur l'établissement du cadre politique pour une approche de « toute l'Union », la Commission relève des progrès notables, COM (2009) 458 final.

être réalistes et à adopter des approches à la fois plus approfondies et en partenariat avec d'autres acteurs (financements privés et/ou non assimilés à l'APD).

L'UE n'est pas un cas isolé. L'OCDE elle-même reconnaît que les gouvernements peinent à mettre en œuvre un concept jugé complexe. Pour la Commission, la difficulté est notamment de démontrer dans les faits que, d'une part, certaines transformations dans d'autres politiques sectorielles ont un impact positif sur le développement et que, d'autre part, la réduction de la pauvreté et le développement vont effectivement dans l'intérêt de l'Union européenne⁴¹.

En particulier, le rapport de 2009 appelle à poursuivre des études de cas et des recherches pour enrichir le corpus de preuves concrètes qui démontrent la valeur ajoutée de la cohérence et la valeur du développement pour l'Union⁴². Il a été décidé que, sur les douze secteurs clés identifiés en 2005, cinq priorités du programme de travail de la CPD seront l'objet d'efforts particuliers : lutte contre le changement climatique, sécurité alimentaire mondiale, lien migration/développement, lien droits de propriété intellectuelle/développement, lien sécurité/construction de la paix/développement. Certains aspects de ces priorités renouvelées sont examinés plus en détail dans les pages qui suivent.

Dans un contexte de crise et de réduction des budgets de l'APD, la Commission propose à la CPD d'explorer les voies de synergie avec des financements alternatifs (le concept d'« APD plus ») comme les investissements privés, les transferts privés d'argent des diasporas et les transferts technologiques, en concertation avec les acteurs économiques et privés.

Concernant l'efficacité de l'aide et la division du travail entre les bailleurs, un état des lieux et la proposition d'un cadre opérationnel, préparés conjointement par la présidence suédoise et la Commission, ont été adoptés en novembre 2009⁴³.

Les pressions des sociétés civiles et des ONG sur la cohérence

Le paradoxe des efforts de mise en cohérence des politiques européennes en Afrique est qu'ils sont l'objet de pressions toujours plus intenses de la part des sociétés civiles européennes, souvent en partenariat avec des alliés africains, alors que leur mise en place récente ne permet pas encore de tirer des conclusions définitives sur leur impact, faute de tendances identifiables et des données mesurables sur le long terme. Ce déficit de données et d'informations pourrait certainement être comblé au fil du temps pour autant que soient mis en place des mécanismes

41. Op. Cit. in note 38, p.10.

42. *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*, COM (2009) 1137 final.

43. Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide, 15912/09, 18 novembre 2009.

pérennes de suivi, d'évaluation et de transformation. Plus des données seront disponibles, plus les parties prenantes aux efforts de cohérence pourront s'en servir et les exploiter pour en débattre afin d'améliorer l'impact d'une action collective à venir.

L'action extérieure de l'UE est la cible d'un suivi constant et de pressions de la part d'une multitude de plateformes d'ONG spécialisées. A Bruxelles et dans les capitales, ces réseaux et acteurs de la société civile sont souvent très actifs, parfois influents, et ont été étudiés depuis de nombreuses années par les politologues.

Pour n'en citer que quelques-uns :

Les ONG de défense des droits de l'homme et de l'État de droit (Human Rights and Democracy Network HRDN)

Les ONG de développement et d'aide d'urgence (CONCORD)

Les ONG de défense de l'environnement (*European Environmental Bureau* [EEB])

Les ONG de prévention des conflits et de construction de la paix (EPLO)

Les fondations politiques ou privées (Henrich Boell, FES, Bertelsmann)

Les réseaux africains (Afrimap, Codesria)

Les *think tanks* (CCR, CEPS, Chatham House, DIE, ECDPM, EPC, FRIDE, IEEI, IRD, ISS Africa, ODI, SAIIA, SWP).

Le suivi des décisions politiques

A partir de 2004, des études d'évaluation conjointes par un groupe d'États membres concluent que la mise en cohérence des politiques au service du développement ne pourra se faire que par un processus consensuel de long terme impliquant des transformations administratives et politiques profondes. Une fois posées ces conditions, les États et les institutions s'engagent dans une sorte de course d'endurance visant à approfondir et élargir sans cesse le cercle des participants à ce chantier sans cesse renouvelé. Cette démarche, fondée sur des études fouillées, pose dont le postulat que la cohérence est tout autant une vision qu'une dynamique et une méthode.

Les transformations censées être induites par les engagements politiques et les documents stratégiques de l'UE sont très ambitieuses et requièrent donc la mise en place de structures de promotion du changement. Or ces transformations ne sont qu'un élément parmi d'autres d'agenda de réforme des politiques publiques sujettes à une diversité de pressions et de facteurs résumés dans l'encadré ci-dessous. Les analyses de politiques publiques ont aussi montré que les transformations des modes de gouvernance s'inscrivent dans un temps relativement long (au moins une décennie) qui dépasse généralement la durée de vie des gouvernements

qui les ont initiés. Ces contraintes imposent donc la prudence dans l'analyse du suivi des déclarations stratégiques de l'UE sur la cohérence : la probabilité de changements structurels en termes de cohérence des politiques pour le développement risque a priori d'être faible et d'être difficilement décelable sur une période inférieure à dix ans.

Les facteurs de changement dans les efforts de cohérence

9 types d'influence sur les processus de politiques publiques sont relevés par John McCormick et repris par un rapport d'évaluation d'un groupe d'États membres sur la cohérence. Ces facteurs d'influence sont pertinents par leur force ou leur absence.

1. Les obligations des traités (qui mentionnent des principes et des objectifs);
2. la pression d'harmonisation des lois et politiques nationales ;
3. la pression des institutions de l'UE (Conseil, Parlement, Commission) qui cherchent à gagner du pouvoir sur les politiques de développement ;
4. la pression des groupes d'intérêts et/ou les exigences des accords et négociations internationales aux Nations unies, avec les institutions financières internationales, l'OMC, l'OCDE/CAD, le G8, etc. ;
5. les initiatives individuelles des États membres, ou de groupes d'États membres ;
6. les pressions de l'opinion publique et des initiatives des ONG ;
7. les pressions des pays ou organisations partenaires comme le NEPAD ;
8. la pression extérieure causée par d'autres problèmes dans le monde comme les conflits, la pauvreté et les flux migratoires ;
9. les urgences et les crises, internes et externes⁴⁴.

On peut y rajouter, si elle n'y est déjà, la contrainte de visibilité pour les États membres qui hésitent, malgré leurs engagements pour la complémentarité de l'aide, « à abandonner la coopération dans un secteur ou un pays donné, s'inquiétant de ce que la nouvelle approche de la division du travail contribue à en réduire la visibilité. »

(Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement, COM (2007) 72 final, p. 4.)

Les décalages entre stratégie de cohérence et mise en œuvre

A la lumière des contraintes rencontrées par les administrations des États et de l'UE pour mettre en œuvre les transformations appelées de leurs vœux par les documents stratégiques sur la cohérence, on peut distinguer plusieurs types de décalage entre positions politiques et réalisation des objectifs de cohérence.

44. Evaluation Services of the European Union, *Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis*, Triple C Evaluations 8, 2007, p.22. Voir la liste dans l'évaluation 3Cs.

Le premier décalage est temporel. Les délais entre les décisions en faveur de la cohérence et les transformations pratiques semblent incompressibles et l'ambition d'être cohérent doit être assortie d'une marque de réalisme quant au rythme des changements escomptés. Il est donc irréaliste de vouloir évaluer l'impact de nouvelles approches de cohérence quelques mois seulement après leur lancement. En revanche, il est opportun d'identifier les chantiers prioritaires de transformation des politiques de concernés. C'est par exemple ce qui a été entrepris, via des plans d'action, à la suite des décisions sur les situations de fragilité et le lien sécurité-développement-prévention, par des études de cas sur le terrain.

Le second décalage est politique. La structure en piliers au sein desquels divers intérêts étaient, jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en concurrence, est restée un obstacle : la diversité des cursus de formation et des expertises est un défi à la mise en œuvre même des mesures de cohérence. Elle induit aussi une absence de facto et a priori de dialogue ouvert au niveau du pays partenaire entre les bailleurs européens et le gouvernement (qui devrait avoir son mot à dire sur la cohérence des interventions européennes) et/ou peu de compréhension des problèmes d'interdépendance sectorielle entre, par exemple, la sécurité et le développement, ou le commerce et l'agriculture. La prise de conscience politique des impératifs de cohérence, même si elle a été formulée à plus haut niveau, est donc loin d'être politiquement évidente au sein des institutions et des administrations. Pour être comblé, ce décalage politique nécessite une approche véritablement globale de l'UE qui rassemblerait tous les Européens intervenant sur un sujet ou un lieu donné, au nom des principes et des objectifs de l'Union. Dans la pratique, cela n'a pas lieu, car très souvent sur le terrain les États membres continuent d'utiliser l'UE « à la carte » selon leurs intérêts nationaux. L'appropriation étant le résultat de la recherche commune d'un consensus, elle implique une discussion et compréhension politique approfondie entre Européens qui fait souvent défaut, à quelques exceptions près que nous développons plus bas. L'une des preuves de la valeur ajoutée de la cohérence serait sans doute l'évaluation plus systématique du coût (financier et politique) des incohérences⁴⁵. Cette démarche a commencé à être entreprise en 2009 avec la publication d'un rapport d'évaluation sur les bénéfices de l'efficacité de l'aide, selon lequel une plus grande cohérence de l'aide signifierait pour l'Union un gain de 3 à 6 milliards d'euros⁴⁶.

Pour combler le déficit de compréhension et de conscience des enjeux, il faut donc mettre en place des processus d'apprentissage des ressources humaines européennes. Des étapes intermédiaires ont été franchies par les institutions en mettant à la disposition du personnel expatrié européen des outils de programmation et d'analyse favorisant la cohérence. C'est notamment le cas des guides de programmation des documents de stratégie pays publiés en 2006, des kits pour la mise en œuvre de la complémentarité et de la division du travail dans les politiques de

45. ECDPM/Particip GmbH/ICEI, op.cit. in note 19, p.75.

46. Commission européenne/HTSPE, *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*, 2009.

développement ou des plans d'action de la Commission pour utiliser les systèmes nationaux de gestion publique⁴⁷. Ce type de document est à la fois un outil de gestion cohérente et son usage devient par là même un indicateur de mesure des progrès de la cohérence au fil du temps. L'ampleur de son utilisation dépend aussi, à terme, des programmes de formation et de sensibilisation auprès du personnel afin d'en augmenter la fréquence d'utilisation.

Le suivi par l'évaluation et par AIDCO

L'un des outils fréquemment mis à contribution pour tenter de mettre en œuvre les objectifs de cohérence pour le développement est le recours à des études d'évaluation internes ou externes. Plusieurs États membres ont uni leurs forces en menant des évaluations thématiques ou sectorielles dans le cadre du consortium Triple C (coordination, complémentarité et cohérence) à partir de 2004⁴⁸.

L'initiative Triple C a été coordonnée par le groupe des responsables des services d'évaluation de l'UE qui a monté un groupe de travail comprenant la Commission européenne (AIDCO et ECHO⁴⁹), l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la République tchèque. La Suède a assuré la présidence du groupe, avec le soutien d'un petit secrétariat (Commission, Belgique, Pays-Bas). Le Triple C a produit 7 études pointues sur divers aspects de la cohérence. Bien que l'initiative Triple C ne concerne pas exclusivement l'Afrique, ses résultats sont pertinents pour comprendre l'évolution des processus institutionnels à l'œuvre sur la cohérence. Un premier rapport en 2004 suivi par six études conjointes en 2005 présentées au CODEV ont inspiré les conclusions du Conseil Affaires générales de novembre de la même année.

En 2007, ECDPM a également travaillé à une étude sur la cohérence des politiques pour le développement. En 2008, la Commission a commandé des études thématiques à HSTPE (sécurité et développement) et ECDPM (fragilité) tout en continuant à mener des évaluations internes.

Les rapports de pouvoir entre les institutions et les sociétés d'évaluation reflètent les tensions inhérentes aux transformations exigées par la mise en cohérence des politiques. Les évaluateurs et les commanditaires institutionnels sont souvent en négociation intense sur la formulation des constats et des recommandations qui risqueraient de pointer les déficiences ou incohérences au sein des diverses composantes administratives des institutions de l'Union ou des États membres. Il s'avère difficile pour la DG DEV d'évaluer les performances d'autres DG qui n'apprécieraient pas une évaluation critique. Par exemple, la DG Commerce fonde son action sur le principe que la régulation de la propriété intellectuelle est favorable au climat des affaires. Aller à

47. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune » (COM (2006) 88, 2 mars 2006). « Boîte à outils de l'UE pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement », Commission européenne, DG Développement, juin 2009.

48. www.three-cs.net.

49. Office de coopération EuropeAid et Office d'aide humanitaire.

l'encontre de ce postulat reviendrait à poser une confrontation idéologique qui n'est pas souhaitable pour les administrateurs européens. La remise en cause par les évaluateurs de certains postulats de base (bien-fondé du maintien de certaines dispositions de la PAC favorisant la productivité et l'exportation dans les pays en développement ou libéralisme commercial tous azimuts) ne sont pas sans poser problème à la hiérarchie implicite des politiques de l'Union européenne.

Au niveau sectoriel, personne à Bruxelles ou dans les capitales européennes ne serait surpris par une liste qui placerait les secteurs d'action internationale en ordre décroissant : commerce, agriculture, sécurité, migration/immigration, coopération avec les économies émergentes, changement climatique, environnement, développement et réduction de la pauvreté, humanitaire. Cette hiérarchie implicite pose d'importantes questions de méthode pour activer les processus de mise en cohérence entre les États et les institutions de l'UE.

Enfin, les travaux d'évaluation s'effectuent dans des conditions inévitablement imparfaites. Ils se heurtent à des difficultés méthodologiques liées à l'absence de recherche consolidée et intégrée existante qui permettrait de comparer des données mesurables.

L'évaluation entre pairs (entre services d'États membres) et l'auto-évaluation par les États risquent aussi de créer des biais d'analyse et de perception puisque les États ont fréquemment tendance à mettre en valeur leurs succès plutôt qu'à pointer leurs propres déficiences. Cela étant, les évaluations menées ces dernières années apportent un certain nombre de réponses utiles à la compréhension de l'état des lieux des efforts sur la cohérence européenne dans ses politiques de développement.

La synthèse de l'initiative Triple C de 2007 montre que les déclarations en faveur de la cohérence n'expriment pas clairement quel impact est recherché, ne sont pas traduites assez clairement en mesures concrètes évaluables.

Quinze après les engagements officialisés par le Traité de Maastricht, il est donc considéré que ces transformations en sont encore à un stade « expérimental », lentes et « *a work in progress* ». La compréhension par le personnel européen des notions de coordination, complémentarité et cohérence est faible. En pratique, elle se limite donc le plus souvent, malgré la mise en place de nouveaux mécanismes de coordination institutionnelle, à des exercices sous-optimaux de « partage d'informations » entre agences. Par ailleurs, l'évaluation note aussi que, tant que des transformations significatives ne s'opèrent pas au niveau des États membres, dont les approches demeurent très majoritairement éparpillées et sous-informées

sur les impératifs de cohérence, les efforts au niveau européen de la CPD demeureront limités.

Or les deux explications avancées pour expliquer la lenteur des progrès dans le domaine de la cohérence concernent précisément les États membres : d'une part, il n'y a pas de consensus au sein des administrations nationales sur la valeur ajoutée de l'Union européenne comme cadre optimal des politiques de développement ; d'autre part, la mise en œuvre des politiques nationales reste perçue comme prioritaire par rapport au cadre d'action européen.

Les évaluations de la CPD ont montré qu'il y avait peu de preuves de résultats positifs en termes de changements dans les politiques menées ou en termes d'une plus grande cohérence. De façon générale, « il semble difficile d'identifier le type d'impact recherché par la promotion de la CPD ». Au niveau administratif, en 2007, il n'y avait pas de programmation à long terme visant à promouvoir la CPD de façon durable et « peu d'efforts sont déployés pour impliquer des experts, des chercheurs, la société civile, le parlement ou la classe politique dans une démarche collective ».

La place particulière accordée aux « meilleures pratiques » montre l'importance de la mise en place de mécanismes institutionnels de coordination (coordination sur les documents de stratégie pays, aide budgétaire, cadres intégrés de renforcement des capacités commerciales, utilisation de mini-documents de stratégie pays, cadres stratégiques de gestion de l'aide au développement). Ces exemples montrent qu'au fil des ans, les praticiens européens ont potentiellement à leur disposition un réservoir de bonnes pratiques dans lequel ils devraient pouvoir puiser des solutions innovantes pour la cohérence de leurs actions.

En 2007, les recommandations concernent donc l'opérationnalisation des efforts de cohérence. Pour cela, les évaluateurs des États européens suggèrent des pistes de travail pour améliorer la gestion et les pratiques de coordination au sein des administrations nationales. Les évaluateurs mentionnent notamment : une meilleure formation aux diverses approches de la coordination, le renforcement des capacités institutionnelles pour la coordination institutionnelle, les réformes administratives portant sur la décentralisation des décisions, la cohérence nationale de l'aide, l'ajustement et l'harmonisation des protocoles de réglementation financière, d'identification, de programmation, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques d'aide ; le renforcement des structures de recherche et de formation sur les politiques de coopération au développement⁵⁰.

Dans le domaine humanitaire, les conclusions des évaluations de 2006 sont très nettes : elles pointent l'existence d'une « incohérence

50. Evaluation Services of the European Union, op. cit. in note 44, p. 48

intentionnelle » entre l'action d'ECHO et celle des États membres et des autres DG de la Commission européenne, et notent que l'absence de coordination, de coopération et de cohérence diminue l'impact de l'Union européenne comme acteur humanitaire⁵¹.

Au niveau des pays et des régions concernées, une des conclusions qui ressort des évaluations menées jusqu'en 2007 est le besoin de décentraliser les centres de décision des sièges vers le terrain afin de donner une plus grande marge de manœuvre de coordination pour les représentants européens (Commission et États membres) à l'étranger.

Le suivi des engagements sur la division du travail entre bailleurs et l'adoption du code de conduite a pris la forme de l'initiative dite « *Fast track* » coordonnée par AIDCO. Le principe de cette initiative est d'appliquer les principes du code de conduite dans un nombre limité de pays pilotes et d'accélérer la dynamique de transformation des pratiques en associant directement et quasi-immédiatement d'un côté les représentations européennes sur place et de l'autre les Directeurs des agences de développement en capitale et ceux des institutions correspondantes à Bruxelles. En Afrique, l'initiative est en cours en Ethiopie, au Mali et au Rwanda.

Conclusion

Le suivi des efforts de cohérence est un processus complexe, multiforme et de longue haleine qui se poursuivra sur le long terme et sera constamment modifié et approfondi. Il requerra la mobilisation des instruments décrits plus haut et d'autres encore, en s'adaptant aux mutations institutionnelles de l'action extérieure de l'UE. A moyen terme, le grand enjeu de la cohérence pour le développement sera sans doute, outre les changements apportés par le traité de Lisbonne examinés plus bas, la préparation des perspectives financière 2014-2020, et dans ce cadre, le besoin de procéder à davantage de programmation conjointe au niveau européen. C'est donc à l'horizon 2020 que les progrès accomplis en termes de cohérence pourront être évalués avec plus de clarté, sur la base de données accumulées depuis 2005 par les États membres, les institutions en charge du suivi, et les travaux d'évaluation qui seront produits au fil des ans.

En attendant, les transformations d'analyse des contextes, de formulation politique, de programmation et de négociation avec les partenaires africains devront continuer de faire l'objet d'un travail pédagogique et volontariste. Sans les ressources humaines et financières appropriées, la cohérence ne prendra pas corps. La voie est donc ouverte aux dynamiques de réseaux et de partage d'expérience, aux phases d'expérimentation et

51. Ibid., p.34.

L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence

aux tests de motivation politique. Comme dans d'autres domaines de l'action extérieure, la cohérence, si elle gagne en épaisseur, le fera au moyen des géométries variables. La clarification de la représentation politique de l'Union, si elle a bien lieu, devrait jouer un rôle clé d'impulsion à cet égard. Mais ne surestimons pas nos réformes internes et surtout ne substituons pas la cohérence aux responsabilités politiques des autorités subsahariennes. C'est aussi à elles qu'il revient, en fin de compte, d'être exigeant vis-à-vis des Européens.

CHAPITRE 2

Cohérence des politiques multilatérales et globales

L'Afrique, agenda global

Depuis 2005, les analystes reconnaissent l'importance croissante de l'Afrique dans la gouvernance globale et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord, le continent est présenté comme une source de richesses et d'opportunités utiles à la mondialisation et à la prospérité des autres zones de la planète. Ensuite, la multipolarisation du monde, la réémergence des BRIC et leur intérêt pour l'Afrique subsaharienne transforme les règles du jeu et introduit plus de concurrence pour les Européens dans leur relation avec le sous-continent. Enfin, depuis 2000, l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement a accentué et donné corps à la présence de l'Afrique sur l'agenda mondial. Dans ce contexte, l'Union européenne et ses États membres ont dû s'adapter. Ils doivent aussi actualiser leurs modes d'action et considérer, sous l'angle nouveau de la multipolarité, leur cohérence et l'efficacité de leurs politiques d'aide. Il n'y a pas à proprement parler de politique européenne globale. L'exercice de la puissance européenne au niveau global s'exerce donc via des États qui la représentent en coordination avec la Commission européenne, dans des arènes de négociation et de gestion des affaires planétaires : le G8, le G20, l'Assemblée générale des Nations unies, le Conseil de sécurité. Les marges de manœuvre des États membres qui ne siègent dans aucun de ces forums sont donc limitées, tout comme le pouvoir de la Commission, en particulier lorsqu'elle n'a pas de mandat précis ou ambitieux. Sur la période qui nous intéresse, cinq grandes problématiques globales ont vu l'Europe inclure l'Afrique dans ses politiques et ses démarches : les discussions sur l'architecture de la gouvernance globale, la gouvernance et le financement de l'aide au développement, la régulation du commerce mondial, la gouvernance financière, la gouvernance du changement climatique et la gouvernance

du maintien de la paix. Dans quelle mesure les politiques globales et multilatérales européennes dans ces domaines relatifs à l'Afrique sont-elles cohérentes avec les engagements de l'UE et avec les politiques des autres organisations internationales dont elle est membre ou partenaire ?

Le débat sur l'architecture de la gouvernance mondiale

L'Afrique, malgré les déclarations en faveur de sa reconnaissance au niveau mondial, demeure sous-représentée dans les instances globales. Au sein du G8 ou du G20, soit elle est invitée à titre d'observateur intéressé soit un représentant de l'ensemble du continent est présent (Afrique du Sud au G20 de Pittsburgh⁵²). Ces formules manquent de cohérence : elles ne reflètent pas l'hétérogénéité du continent africain et présentent des risques de ghettoïsation et d'entretien de clichés trompeurs et dangereux assimilant l'Afrique noire à la pauvreté⁵³. L'Union européenne seule n'est pas en mesure de changer cette donne, tant elle peine à promouvoir sa propre représentation au sein des nouveaux cadres de discussion (G20) et sa propre vision de la future gouvernance mondiale face aux initiatives chinoises et américaines⁵⁴.

Dans ce contexte, traiter des questions africaines implique une nouvelle approche fondée sur la différenciation des enjeux. Par exemple, les défis posés au développement des puissances africaines émergentes devraient être plus clairement séparés des défis posés aux pays en situation de fragilité. Disloquer le bloc africain en groupes thématiques pertinents et les porter sur des agendas globaux différenciés, comme cela semble s'esquisser pour le G8 et le G20, marquerait déjà une grande avancée du traitement des problématiques africaines au niveau global. Quant à la représentation africaine, qui semble s'affermir dans les arènes mondiales, elle mériterait un dialogue politique plus approfondi entre l'UE et l'UA, en tenant compte des stratégies d'appartenance à des groupes multiples. La voix de l'Afrique se fait entendre et se négocie en effet au sein du G77, investi par plusieurs pays africains, et lors des discussions intra-africaines (Présidence et Commission de l'UA, Banque africaine du développement, NEPAD, CER) sur la représentation du continent à l'occasion de sommets d'importance.

52. « Africa's Plea for Poor to be Heard », *Financial Times*, 26 septembre 2009.

53. Pour un aperçu du traitement de l'Afrique au G8 et au G20, voir Tom Cargill, *Our Common Strategic Interests, Africa's Role in the Post-G8 World*, Chatham House, juin 2010.

54. Ibid., note 61 p.14.

Gouvernance globale du développement : financement et efficacité

Moins en pointe sur les questions d'architecture de gouvernance globale où elle est supplantée par ses États membres, l'Union, en tant que bailleur d'aide au développement, a joué un rôle de leader et d'impulsion sur l'agenda du développement mondial. Elle s'est engagée à augmenter son APD et a poussé à l'adoption d'objectifs chiffrés et mesurables au niveau mondial. Dans un contexte multipolaire en rapide mutation qui concurrence ses modes traditionnels d'action, se pose ainsi la capacité d'adaptation de l'UE dans le secteur de l'aide au développement⁵⁵.

L'aide publique au développement, parce qu'elle aurait « échoué », serait devenue une entrave à la lutte contre la pauvreté dans les pays au développement. Pour certains, elle devrait être tout simplement arrêtée⁵⁶. De manière plus radicale encore, des auteurs comme Serge Latouche, qui remettent en cause le bien-fondé même de la notion de « développement » et préfèrent penser en termes de « décroissance »⁵⁷. Malgré ces tendances contestataires (et marginales), l'Union européenne a, dans ses traités, érigé la coopération au développement en principe fondateur de son action extérieure. Dans ce contexte, comment l'Union poursuit-elle ses objectifs et parvient-elle à répondre aux interrogations fondamentales portant sur la légitimité et l'efficacité de ses politiques envers les pays en développement ? Plus particulièrement, comment comprendre l'action de l'Union et des États membres en Afrique subsaharienne du point de vue de la cohérence et de l'efficacité ?

A Paris en 2005, puis à Accra en 2008, la communauté internationale et les donateurs de l'aide au développement se sont engagés à rendre leur coopération au développement plus cohérente et à atteindre des objectifs chiffrés pour 2010. Ces objectifs ont-ils été atteints par l'Union européenne en Afrique et dans quelle mesure ? Quel bilan sera présenté en 2011 lors du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide et comment le relier aux autres dimensions de l'action européenne en Afrique ?

Cohérence et financement de l'aide

En 2009, l'aide publique au développement de l'UE dans son ensemble a baissé et il est fort probable que l'Union ne soit pas en mesure de remplir les objectifs qu'elle s'était fixés pour 2010⁵⁸. Les analyses de CONCORD, la principale coalition d'ONG européennes du développement, montrent qu'en 2010, l'UE est en passe d'échouer collectivement à respecter les engagements qu'elle a pris au niveau global concernant le montant de son APD. Bien que CONCORD note une augmentation de l'APD dans

55. Ngairé Woods, « Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance », *International Affairs*, 84(6), 2008, pp. 1205-1221.

56. Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Farrar, Strauss and Giroux, 2009. Voir aussi le débat sur ce thème sur <http://www.globaleconomicgovernance.org/the-geg-guide-to-the-dead-aid-debate>. Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About it*, Oxford University Press, 2007. Alain Houziaux (dir.), *L'aide au tiers-monde à quoi bon ?*, Éditions de l'Atelier, 2005.

57. Serge Latouche, *Survivre au développement*, Mille et une nuits, 2004.

58. Eurodad, « One step forward, two steps back? Missing pieces in the European Commission April Package », avril 2010.

13 pays en 2009 (Chypre, Belgique, Danemark, France, Finlande, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède), l'aide européenne dans son ensemble a stagné en 2009 et risque de diminuer en 2010.

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette situation. La crise économique d'abord, qui a conduit à une réduction du rythme de la croissance dans les pays européens et à des réductions de dépenses publiques. Ainsi, l'Allemagne, la France et l'Italie sont à elles seules à l'origine de ce retard et d'un manque de 11,6 milliards d'euros nécessaires pour atteindre l'objectif collectif intermédiaire de 0,56% du PNB en 2015.

La crise financière a conduit les pays du G20 à mobiliser des ressources considérables (1 100 milliards de dollars, soit l'équivalent de l'aide déboursée depuis 1960) afin de sauver les opérateurs financiers des pays développés. Cependant, moins de 300 milliards devaient être consacrés aux pays en développement. Eurodad a calculé que les montants prévus pour les pays les moins avancés étaient 360 fois moins importants que ceux consacrés par les pays développés au sauvetage de leur secteur financier. La crise alimentaire, enfin, a placé les pays africains aux économies les plus fragiles dans des positions de vulnérabilité accrue, suscitant des besoins d'aide plus importants. L'un des enjeux de l'avenir concernera aussi la capacité de l'UE à mobiliser des ressources additionnelles d'aide pour l'adaptation au changement climatique. Bien que des chiffres aient été négociés par les États membres et la Commission (2,4 milliards d'euros annuellement sur la période 2010-2012), ils sont considérés comme insuffisants par les représentants de la société civile européenne⁵⁹.

Les méthodes de comptabilisation de l'APD doivent également être prises en compte dans l'analyse des flux de l'aide européenne. CONCORD montre bien que les modes de calculs utilisés masquent la réalité des engagements européens. Dans de nombreux pays, mais de façon inégale, l'APD inclut les montants alloués au financement de bourses d'étudiants étrangers, à l'aide aux réfugiés de pays en développement accueillis sur le territoire européen, et aux annulations de dettes de la part des bailleurs⁶⁰. La somme de ces facteurs fait dire aux professionnels de la société civile européenne que l'UE ne contribuera pas autant qu'elle l'avait promis aux objectifs du millénaire fixés pour 2015. Sur la base de ces analyses, on constate donc une incohérence entre les engagements pris par l'UE au niveau global et les réalités du financement de l'aide. Ces tendances ont été confirmées lors du sommet onusien de septembre 2010 pour la revue de l'état d'avancement des progrès effectués sur les OMD. La position quasi inchangée de l'UE, principal bailleur de l'aide au développement, a été perçue par certaines ONG comme un message assez négatif aux autres bailleurs et aux pays africains.⁶¹

59. Conclusions du Conseil Affaires économiques et financières sur « Changement climatique – Financement à mise en œuvre rapide dans les pays en développement », 18 mai 2010. CONCORD, *Pleins feux sur la cohérence des politiques*, 2009.

60. CONCORD, *Aid Watch 2010*.

61. Eurostep, *Orientation after the MDG review summit*, 24 September 2010.

Cohérence et efficacité de l'aide

En 2005 à Paris, puis en 2008 à Accra, les bailleurs européens ont pris une série d'engagements importants. Au total, 48 mesures dont 34 par les donateurs ont été identifiées comme objectifs d'ici à 2010. En 2005, l'Union européenne, en sus de ses engagements, avait décidé d'aller plus loin en s'imposant des objectifs plus ambitieux : renforcement des capacités par des programmes coordonnés, moitié de l'aide acheminée par le biais des systèmes nationaux, éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre de projets. En 2008 l'UE s'est engagée sur 4 priorités : la division du travail, l'utilisation des systèmes nationaux de gestion publique, la prédictibilité de l'aide, l'imputabilité mutuelle et la limitation de la conditionnalité⁶².

Dans un document de travail, la Commission a fait le bilan en 2009 des progrès accomplis par les États membres et les institutions de l'UE. A certains égards, les avancées sont significatives : le respect du code de conduite sur la division du travail et la complémentarité est réel comme en témoignent les pratiques croissantes de « coopération déléguée » et de revue conjointe des documents de stratégie pays dans les États prioritaires. Il reste à voir si ces tendances notées en 2009 se poursuivront dans le futur et surtout, comme le souligne la Commission, si le rythme des transformations va s'accélérer. Les bilans de la Commission mettent aussi en évidence l'existence d'obstacles à la division du travail entre bailleurs au sein même des pays partenaires et ce, pour des raisons diverses qu'il conviendrait d'analyser plus en détail. Les questionnaires remplis par le personnel européen et rassemblés par la Commission font état de situations de « faible appropriation », de « suspicion » ou de « réticences ». Pour les autorités des pays partenaires, il y a probablement un risque de voir les bailleurs s'allier contre leurs intérêts pour imposer une plus grande conditionnalité ou celui d'une diminution de l'aide dans un secteur particulier. Ces situations mériteront probablement à l'avenir davantage d'efforts de la part des Européens dans la communication concernant les pratiques de division du travail.

Alors que le programme d'Accra et la déclaration de Paris contiennent des engagements sur l'utilisation des systèmes locaux pour dépenser l'aide, les bailleurs européens sont encore loin d'avoir atteint ces objectifs (50% de l'aide européenne – et 80% de celle de la Commission – en 2010). La plupart des donateurs européens acheminent leur aide via des projets plutôt que via des structures de finances publiques nationales. En 2009, il était prévu que la Commission affine sa stratégie et ses outils de gestion interne pour aider les bailleurs européens à utiliser plus fréquemment les systèmes nationaux de gestion des fonds.

Concernant la division du travail par pays, les États européens ont encore beaucoup à faire. Bien que presque la moitié d'entre eux conduisent

62. Commission Staff Working Paper accompanying the Communication from the Commission, « Supporting developing countries in coping with the crisis, Aid Effectiveness after Accra, Where does the EU stand and what more do we need to do? », SEC (2009) 443/2.

des exercices d'auto-évaluation de leurs avantages comparatifs, une véritable dynamique de dialogue à l'échelon européen sur la répartition de l'aide nationale par pays prioritaires ne s'est pas encore vraiment diffusée ni systématisée.

L'adoption d'un nouveau plan opérationnel en novembre 2009 précise les priorités de mise en œuvre et de transformation. L'échéance à respecter est la tenue en 2011 du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Séoul au cours duquel le respect des engagements respectifs des bailleurs sera passé au crible⁶³.

Régulation du commerce mondial

En 2010, l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), en tant qu'instance centrale du multilatéralisme commercial libre-échangiste, est affaiblie⁶⁴. Elle fait face aux transformations de la donne commerciale mondiale, qui remettent en cause ou, du moins, nuancent les présupposés du « doux commerce » qu'elle partage avec l'Union européenne.

La cohérence commerciale européenne doit donc d'abord s'ajuster à ces bouleversements mondiaux. De facto, le piétinement des accords avec l'Afrique engendre non seulement une reformulation des conditions de l'échange et des tendances au protectionnisme mais aussi la généralisation de négociations bilatérales (avec des régions ou des États) plutôt que des cadres globaux.

L'Afrique subsaharienne représente moins de 5% du commerce européen, qu'il s'agisse des importations ou des exportations⁶⁵. Au niveau mondial, la politique européenne a suivi une ligne de libéralisation de la régulation des échanges par l'OMC dans le cadre de l'agenda dit de Doha. Les négociations à l'OMC n'ont pas abouti. Les analystes notaient, dès avant la crise financière, la persistance d'attitudes protectionnistes déguisées dans un climat commercial multipolarisé et déséquilibré⁶⁶. Le système commercial mondial lui-même se caractérise donc par de fortes incohérences qui se reflètent dans les positions européennes vis-à-vis de l'Afrique subsaharienne.

La crise alimentaire de 2007-2008 et la volatilité des prix des denrées alimentaires a confirmé la vulnérabilité alimentaire de l'Afrique, compensée par des récoltes exceptionnelles en 2008⁶⁷. L'Union a dégagé en 2008, via l'Instrument de stabilité, des fonds d'urgence baptisés « facilité alimentaire » et utilisés en grande partie en coordination avec les agences onusiennes. Ce genre de mesure de court terme, bien que cohérente dans une approche de gestion de crise, ne répond pas à lui seul aux enjeux structurels du commerce agricole des pays africains⁶⁸.

63. Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide, 15912/09, 18 novembre 2009.

64. Jean-Marc Daniel, « Commerce international – vers des guerres commerciales ? », *RAMSES 2010*.

65. Les chiffres disponibles pour les ACP (qui comprennent 79 pays dont les Caraïbes) atteignent tout juste 5%. DG Commerce, relations bilatérales, statistiques, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>.

66. Jean-Marc Daniel, « Commerce international – vers des guerres commerciales ? », *RAMSES 2010*.

67. Alain Antil, « La crise alimentaire », *RAMSES 2010*.

68. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/food-facility_en.htm. CONCORD, op. cit. in note 59, 2009.

L'avenir des relations commerciales dépend aujourd'hui de l'aboutissement des négociations, sur une base régionale, sur les Accords de partenariat économique (APE) qui durent depuis une dizaine d'années.

Afin de compenser les chocs liés à la libéralisation des échanges, les organisations internationales ont monté des programmes de renforcement des capacités et d'aide au commerce aux pays subissant l'ouverture de leurs marchés⁶⁹. Ces mesures envisagées dans les stratégies d'aide pour le commerce se heurtent à la complexité des diverses catégories utilisées par les institutions financières internationales. Par exemple, la catégorie IDA (Association de développement international) de la Banque mondiale ne recouvre pas exactement celle des « pays moins avancés » (PMA) des Nations unies. De plus, les catégories utilisées pour identifier l'aide pour le commerce semblent dupliquer des formes d'aide existantes. Ces chevauchements rendent difficile l'évaluation de son impact qualitatif et quantitatif. Malgré ces incohérences, l'UE a pris des engagements pour soutenir les PMA partenaires dans leurs exercices de diagnostic d'étude d'intégration au commerce (DTIS). Dans les autres pays, l'UE prévoyait en 2007 de les accompagner dans leurs évaluations des besoins et la formulation de stratégies appropriées. Reste à savoir comment ces engagements s'articulent avec les mesures d'accompagnement des APE si leurs négociations aboutissent.

Au niveau commercial, les États membres qui s'accordent sur l'idée d'aider les pays tiers à intégrer le commerce mondial, poursuivent cependant des politiques articulées sur des positions hétérogènes voire antagonistes selon les secteurs et leurs intérêts nationaux (sucre, pêche) ou sur la nature des objectifs stratégiques intermédiaires à poursuivre (croissance, réduction de la pauvreté)⁷⁰. Sur le « renforcement des capacités pour le commerce », censé être une mesure favorisant la cohérence, on notait en 2007 des divergences fortes entre États membres et Commission tant sur les méthodes que sur le contenu même des dossiers et les évaluations des efforts dans ce domaine étaient très négatives. Elles montraient notamment qu'il n'y avait pas de réel consensus tant au niveau des sièges et des capitales entre les experts du développement et du commerce que sur la démarche à adopter. En conséquence, la solution préconisée était de concentrer les efforts de coordination au niveau du pays et de la région partenaires.

La question de la défense des droits de propriété intellectuelle au service du développement est devenue prioritaire pour l'UE en 2009 lors de sa revue des politiques de cohérence pour le développement. Parmi les mesures envisagées, figurent « la ratification de la modification de l'accord ADPIC [Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce] destiné à améliorer l'accès aux médicaments brevetés pour répondre à des problèmes de santé publics particuliers et le soutien de propositions qui pourraient permettre aux communautés indigènes

69. Ces mesures et les catégories correspondant aux termes techniques des diverses formes de l'aide au commerce sont mentionnées dans la Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce : Renforcement du soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement du 29 octobre 2007.

70. Evaluation Services of the European Union, op. cit. note 44.

d'exploiter et de tirer parti de leurs connaissances traditionnelles et de leurs ressources génétiques ou d'utiliser des indications géographiques. » D'autres aspects tout aussi fondamentaux font l'objet d'un suivi par la Commission, comme par exemple les conditions de travail décentes et la dimension sociale de la mondialisation, dans un esprit de cohérence avec le modèle de développement européen.

Enfin, les négociations commerciales doivent aussi intégrer une dimension environnementale essentielle mais il s'agit là d'un agenda global en mutation que la stratégie européenne en faveur du développement durable tente d'englober⁷¹. L'UE a fait preuve de cohérence en adoptant une position commune au sommet de Copenhague. Pourtant, en l'absence d'accord mondial au COP15 sur des engagements chiffrés et dans un contexte d'échec des APE, force est de constater que, si elle reste nécessaire, la cohérence européenne n'est plus suffisante pour influencer les agendas globaux.

Sécurité alimentaire

L'UE a construit une expérience sophistiquée dans le domaine de la sécurité alimentaire en combinant, dans le monde entier, les instruments complémentaires de la PAC, de la coopération/aide financière, de l'aide humanitaire et du développement. Elle s'est engagée dès 1996 avec la déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire puis avec les OMD à réduire la faim de moitié d'ici 2015. En Afrique, la coopération avec les organisations internationales chargées de la sécurité alimentaire (FAO, PAM et autres agences des Nations unies dont les programmes sont souvent financés par la Commission) a été fondamentale. Dans le cadre de son programme thématique de sécurité alimentaire, l'UE suit une stratégie pluriannuelle qui a une dimension globale centrée sur les « biens publics communs internationaux », en particulier la recherche agricole⁷². L'une des leçons tirées des programmes de sécurité alimentaire renvoie, comme dans d'autres domaines d'ailleurs, au défi de construire un dialogue stratégique avec les partenaires des pays en développement aux niveaux régional et national⁷³, ce qui pose d'emblée les limites des approches européennes, aussi cohérentes soient-elles par ailleurs.

Les dimensions globales de la sécurité alimentaire peuvent devenir pertinentes lorsque certains sujets nécessitent une prise en considération collective. C'est notamment le cas de certains enjeux clés pour l'Afrique subsaharienne depuis plusieurs années : la crise des marchés financiers, la volatilité des prix des aliments de base, l'acquisition de terres par des puissances étrangères et la croissance des cultures d'énergies renouvelables. Ces tendances comportent des risques importants pour la sécurité alimentaire du sous-continent noir et méritent aussi d'être

- 71. Nouvelle stratégie de l'UE en faveur du développement durable, 10117/06, 9 juin 2006.
- 72. A thematic strategy for food security – Advancing the food security agenda to achieve the MDGs, COM 2006 (21) final, 25 janvier 2006.
- 73. Annual Action Programme covered by the programming document « Thematic Strategy Paper and Multiannual Indicative Programme 2007-2010 » for the Development Cooperation Instrument in favour of Food Security for 2009.

traitées à un niveau mondial car elles sont parfois en contradiction avec les engagements existants pour les OMD ou la défense du droit à l'alimentation, voire la souveraineté alimentaire⁷⁴.

Au niveau mondial, la cohérence de l'UE doit donc prendre plusieurs formes. D'abord, l'Union se doit de montrer l'exemple en évitant les contradictions entre des activités de soutien à l'agriculture et à la sécurité alimentaire des pays subsahariens et celles visant des sources de production de biocarburants⁷⁵. Elle doit également continuer de promouvoir intelligemment des principes collectifs guidant l'investissement agricole et les politiques foncières qui respectent les engagements existants et les priorités énoncées par les organisations africaines⁷⁶. Enfin, l'échange d'expertise et de bonnes pratiques doit se poursuivre pour obtenir des gains de connaissance qui peuvent bénéficier à la sécurité alimentaire. En 2009, l'UE a d'ailleurs relancé son groupe de travail sur les questions foncières et liées à la terre.

Conclusion

D'autres facettes de la mondialisation, comme la gouvernance mondiale financière, climatique et le maintien de la paix concernent directement l'Afrique mais ne peuvent qu'être abordés ici brièvement.

La crise financière et les discussions sur la refonte de la régulation des marchés ont concerné au premier chef les pays développés. Dans ces débats, l'Afrique subsaharienne a été représentée par un seul pays au G20 et le président de la Banque africaine de développement a rappelé qu'une participation plus importante du continent dans les négociations était souhaitable. Compte tenu de l'impact indirect de la crise sur le développement et des montants considérables des capitaux qui fuient l'Afrique vers les paradis fiscaux⁷⁷, il serait cohérent pour l'UE, à l'avenir, de soutenir une participation significative de l'Afrique dans les discussions sur le système financier mondial, à l'instar des coopérations montées avec l'Afrique du Sud, l'Éthiopie et le Nigeria, lors des négociations de Copenhague sur le changement climatique.

L'Afrique, enfin, est centrale dans la gouvernance du maintien de la paix. Les voix des pays africains représentent une force de décision incomparable à l'Assemblée des Nations unies, la plupart des missions de maintien de la paix sont conduites sur le continent et les pays africains sont des contributeurs essentiels en troupes et en personnel. L'architecture africaine de résolution des conflits est en train d'être coordonnée plus étroitement au système des Nations unies et à l'application du chapitre VIII de la charte⁷⁸. Dans ce contexte, l'action de l'Union européenne a été cohérente en appliquant le principe « *Try Africa First* »

74. FAO et al., « Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources, A discussion note prepared by FAO, IFAD, UNCTAD and the World Bank Group to contribute to an ongoing global dialogue », 25 janvier 2010. « Grain, Seized! The 2008 land grab for food and financial security », octobre 2008. Ernest Aryeetey, Zenia Lewis, *African Land Grabbing: Whose Interests are Served?*, The Brookings Institution, 25 juin 2010. Voir également Comité économique et social européen, *Un Programme pour l'Europe : les propositions de la société civile*, 2009, p.21.

75. Saturnino Borrás & Jennifer Franco, « From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a 'Code of Conduct' for Land-Grabbing », *Yale Human Rights and Development LJ.*, 13(2), avril 2010. CONCORD, op. cit. in note 59.

76. African Union Declaration on land issues and challenges in Africa, juillet 2009, et UA, BAD, UNECA, *Framework and guidelines on land policy in Africa*, mars 2009.

77. Sony Kapoor, « Increasing Domestic Resource Mobilization by Tackling Tax Flight », *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, 2008.

78. Elizabeth Sidiropoulos, « International security and African regional security: perspectives from South Africa », in Luis Peral (dir.), « Global security in a multipolar world », *Chailot Paper* n° 118, IESUE, octobre 2009.

de façon quasi-systématique pour gérer les problématiques sécuritaires lors de discussions au sein des instances mondiales. Le groupe de haut niveau de l'ONU chargé de réfléchir au financement des opérations du maintien de la paix a été dirigé par un ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi. Ses travaux ont fait l'objet de vifs échanges entre États européens et autres contributeurs au maintien de la paix, conduisant au maintien d'un statu quo sous-optimal qui ne pouvait être dépassé que grâce à de meilleures synergies entre d'un côté les Européens, avec leur facilité de paix pour l'Afrique et, de l'autre, les Nations unies et l'Union africaine, souffrant d'un déficit de moyens et de troupes. Dans ce débat, les pays asiatiques qui sont d'importants contributeurs en troupes onusiennes (Inde, Pakistan et Bangladesh notamment) n'ont pas véritablement trouvé de vision commune avec l'UE et ses États membres. Ces discussions sur les moyens opérationnels ne sont pas sans lien avec la réforme institutionnelle des Nations unies, qui demeure un thème sensible et malheureusement trop souvent évité. Reste à espérer que les travaux de suivi du rapport Prodi porteront leurs fruits et déboucheront sur l'invention de nouvelles coopérations mondiales pour le maintien de la paix sur le continent.

De même, la campagne de création et de promotion de la Cour pénale internationale est le fruit d'une action européenne continue dont les effets en Afrique se sont révélés particulièrement puissants, bien que parfois créateurs de vives tensions politiques et dont certains aspects sont traités dans les chapitres suivants.

Les discussions sur l'architecture de la gouvernance multipolaire et l'interdépendance financière, économique et commerciale concernent aussi l'Afrique qui, devient, on l'a vu, de plus en plus imbriquée dans la mondialisation. Les enthousiasmes suscités par le continent, qui conduisent même certains à le qualifier de cinquième « BRIC »⁷⁹, ne doivent pourtant pas faire oublier sa diversité. Toujours est-il que les transformations en cours doivent inspirer une réorientation de la cohérence des politiques globales de l'UE en coordination avec d'autres niveaux d'action aux plans régional et national.

79. Ngozi Okonjo-Iweala, *What's the Big Idea? To reposition Africa as the Fifth BRIC – A Destination for Investment, not just Aid*, Harvard Kennedy School, 14 May 2010. Cette question a suscité un débat dont la synthèse est disponible notamment sur un blog du *Financial Times* <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2010/08/27/91601/>.

CHAPITRE 3

Cohérence des politiques régionales et continentales

Dans quelle mesure les politiques (sous)régionales et panafricaines de l'UE sont-elles cohérentes avec ses propres engagements et avec les politiques des autres organisations africaines (UA, CEDEAO, SADC, etc.) dont elle est partenaire ?

Depuis les indépendances de leurs anciennes colonies africaines, les États européens ont axé leurs relations avec l'Afrique noire sur les politiques de développement et des échanges commerciaux protégés. La différenciation croissante des régimes et des économies africaines, la vague de démocratisation des années 1990 qui reste inachevée, la diminution du nombre de conflits en Afrique, l'élargissement de l'UE, l'évolution des règles commerciales avec la création de l'OMC et l'arrivée sur le continent de puissances ré-émergentes rendent aujourd'hui caduque le cadre unique des relations UE-ACP de plus en plus obsolète et imposent à l'Union une adaptation au cas par cas de ses politiques en Afrique. Comment concilier cette tendance de différenciation des situations africaines avec le principe de cohérence inscrit dans les traités de l'Union européenne ?

A Bruxelles, la même vision de fond est globalement partagée par les institutions et les États membres : les solutions sont d'abord africaines, ce n'est pas à l'Europe de les dicter, et si celle-ci tente d'imposer des solutions, les résultats sont le plus souvent négatifs. Mais cette approche de principe est-elle cohérente ? Le présent chapitre examine tout particulièrement les négociations commerciales, les politiques migratoires et les initiatives de paix et sécurité.

Les défis de l'intégration régionale et sous-régionale

L'échelle régionale est-elle pertinente pour organiser les relations de l'UE avec l'Afrique subsaharienne ? Historiquement, les communautés européennes et les États membres ont organisé leurs relations avec l'Afrique à une échelle régionale : la création du groupe ACP, les accords de Cotonou et de Lomé, ont inscrit la relation entre l'Afrique et l'Europe dans un cadre particulier qui, depuis les années 2000, est progressivement remis en cause. Le centre de gravité des relations est donc en train d'évoluer, ce qui n'est pas sans ajouter certaines incohérences aux politiques européennes. Tandis que les accords de Cotonou avec les ACP courent sur la prochaine décennie, d'autres cadres régionaux sont mis en place en parallèle : d'un côté, les négociations des APE censés remplacer, au sein du commerce mondial, le système des préférences réciproques de Cotonou ; de l'autre, l'Union européenne s'engage désormais à l'échelle continentale avec un nouvel acteur, l'Union africaine. Dans ce contexte, la pertinence même de l'existence du « groupe ACP » commence à être sérieusement mise en doute. Le texte du traité de Lisbonne ne fait d'ailleurs plus explicitement référence au groupe ACP ; un changement bien noté par ses membres⁸⁰.

L'émergence de l'Union africaine comme interlocuteur continental présente elle aussi un certain nombre de défis. L'UA est une organisation jeune qui se construit en coordination (pour ne pas dire en concurrence) avec les organisations sous-régionales existantes. Elle est le fruit d'efforts initiaux appuyés d'un nombre limité de chefs d'État partageant des visions panafricaines qui ne sont plus aujourd'hui portées avec autant d'ambitions par leurs successeurs. Malgré les changements considérables accomplis depuis dix ans, la retombée du souffle politique des premières années de l'UA n'a pour autant pas encore été véritablement compensée par l'apparition d'institutions continentales à même de jouer un rôle entièrement convaincant d'avant-garde. Les institutions d'Addis Abeba manquent encore cruellement de capacités humaines et financières. Faut-il pour autant jeter le bébé panafricain avec l'eau de son bain ? Compte tenu de la complexité des jeux politiques continentaux, la réponse sera inévitablement fragmentaire, discontinue et contradictoire, mais pas forcément négative. Investir dans les relations avec l'UA relève donc encore du pari politique sur une équipe jeune à fort potentiel, pour reprendre une métaphore footballistique d'actualité, mais encore à la recherche d'un coach désintéressé (les candidats internationaux sont nombreux), d'un capitaine stable et respecté, d'attaquants convaincus, de défenseurs fidèles et de gestionnaires de club performants.

80. ECDPM cite un sondage dans lesquels 52% des personnes interrogées doutent de la pertinence du groupe ACP après 2020. James Mackie et al., op. cit. in note 27.

Quant aux clubs sous-régionaux, en concurrence mais aux capitaux politiques croisés, ils jouent dans des divisions de niveau différents et leurs tutelles souhaitent rarement transférer leurs meilleurs éléments à la sélection continentale. Plus anciennes que l'UA, les organisations sous-régionales – dont l'efficacité est très inégale – fonctionnent selon des logiques mouvantes et hétérogènes influencées par quelques facteurs clés : puissance régionale motrice, quête de légitimation de leaders contestés, blocages internes liés à des conflits interétatiques, maturation inégale des institutions supranationales, « polygamie institutionnelle », solidarités entre régimes autoritaires, influence de certaines puissances coloniales ou ré-émergentes, concurrence ou recoupement des mandats⁸¹. Le « bol de spaghettis » des organisations sous-régionales, dont certaines ont obtenu des résultats probants dans l'intégration économique ou la résolution des conflits (ECOMOG, SADC), apparaît ainsi comme un obstacle structurel à une approche de cohérence fondée sur la standardisation des méthodes de coopération. Cela dit, des convergences réelles existent au cas par cas et tout l'enjeu pour l'UE est de les identifier et de s'y associer lorsqu'elles répondent à ses propres objectifs. Un sondage effectué par ECDPM en 2010 montre que malgré un certain alignement des priorités européennes sur celles des partenaires ACP (notamment sur la réduction de la pauvreté, l'éducation, la sécurité alimentaire et le changement climatique), des divergences nettes apparaissent (les ACP considérant l'industrialisation et les infrastructures, la lutte contre la corruption comme prioritaires à la différence des Européens plus préoccupés par la sécurité).

La rhétorique diplomatique, construite dans les arènes de coopération multilatérales, consiste donc à considérer toutes les organisations régionales et sous-régionales sur un pied d'égalité tandis que la réalité différenciée des coopérations obéit à un pragmatisme réaliste, souvent bien conscient des réalités sub- et trans-étatiques mises en lumière par les études empiriques d'universitaires⁸².

De facto, l'Union a déjà adopté une approche de différenciation en fonction des types de régimes, d'économies nationales et régionales et de profils démographiques. Certaines études, menées entre autres par les États membres, proposent des typologies ou groupes plus ou moins homogènes de pays qui pourraient inspirer l'Union dans ses efforts de constante reformulation de stratégies régionales et continentales.

81. Voir notamment les travaux de Daniel Bach ; voir également Amandine Gnanguenon, « La gestion des 'systèmes de conflits' en Afrique subsaharienne », thèse de doctorat, Université d'Auvergne, 2010.

82. Ulf Engel et Gorm Rye Olsen, « Policy communities and different types of state – theoretical challenges », in Ulf Engel et Gorm Rye Olsen (dir.), *Africa and the North, Between globalization and marginalization*, Routledge, London, 2005.

Les relations commerciales

Les APE et les processus de négociation

Les accords de Cotonou de 2000 stipulent que l'UE et les pays ACP devront négocier des APE visant à remplacer, au plus tard le 1^{er} janvier 2008, le cadre de leurs relations commerciales en conformité avec celui de l'Organisation mondiale du Commerce⁸³. Depuis 2000, les négociations des APE avec l'Afrique subsaharienne ont connu plusieurs phases. Les premières années ont été celles du lancement. Puis les négociations ont véritablement commencé en 2003-2004, pour s'accélérer et s'intensifier en 2007, sous la pression de l'échéance de 2008.

Cette phase d'intensification a été assez mal vécue par les partenaires africains qui se sont sentis pressés par la Commission, et notamment par le responsable au commerce, Peter Mandelson, lequel a fait preuve d'une agressivité notoire remarquable⁸⁴. La méthode du Commissaire au commerce a produit certains résultats : en proposant des APE intérimaires, l'UE a montré qu'elle prenait les règles de l'OMC au sérieux, ce qui lui a servi de monnaie d'échange dans les négociations de Doha pour exiger des autres partenaires qu'ils fassent des efforts dans les négociations. Elle a aussi permis de faire prendre conscience aux États africains que le système de Cotonou et de Lomé allait bel et bien prendre fin et qu'il leur fallait inévitablement trouver des alternatives. En revanche, le message libre-échangiste assorti de mesures d'accompagnement a beaucoup moins convaincu à court terme. La DG commerce considérait en 2007 que l'objectif des APE est de contribuer au développement, le commerce étant vu comme le principal canal d'intégration à l'économie globale, d'accession à la prospérité et d'accroissement des revenus publics nécessaires au financement des services publics de base. Il s'agit d'une logique de développement par l'extraversion qui présuppose un avantage comparatif dans les échanges, un argument que contestent d'autres économistes⁸⁵. La possibilité de tranches incitatives a parfois conduit à la surenchère du côté africain, tandis que certains négociateurs laissaient comprendre qu'il manquait à leurs autorités la volonté de s'engager sérieusement dans les négociations⁸⁶. En 2008, le malaise était généralisé et alimenté par une méfiance réciproque et se posait ainsi la question, côté européen, de la représentation pertinente de l'UE sur ce dossier⁸⁷.

Une troisième phase de négociation a alors commencé consistant en des discussions plus approfondies sur les conditions des accords (clauses de rendez-vous sur des points contentieux, paquets d'accompagnement d'aide pour le commerce), leur étendue (quels secteurs concernés) et l'évaluation des risques encourus (établissement d'outils économétriques de calculs des risques, et utilisation de modèles généraux d'équilibre calculable,

83. Chapitre 2, articles 36 et 37, de l'accord de Cotonou.

84. David Cronin, « Mandelson Attacks South Africa and Nigeria Over EPAs », *IPS*, 20 novembre 2007. Entretien, Bruxelles, 5 juillet 2010.

85. Voir notamment Coline Serreau, *Solutions locales pour un désordre global*, 2010 ; Richard Brouillette, *L'encerclement*, 2008, ainsi que les travaux, entre autres, de Bernard Maris.

86. Entretien avec un expert des négociations commerciales, Bruxelles, 5 juillet 2010.

87. Une hypothèse avancée fut celle d'une prise en main par des États pilotes dans certaines régions (France en Afrique de l'Ouest, Royaume-Uni en Afrique de l'Est). Il semble qu'un facteur personnel ait joué un rôle constructif avec Louis Michel comme commissaire au développement pour réconcilier, au niveau des cabinets de la Commission, les approches de la DG Commerce et la DG Développement. Entretien avec des diplomates d'États membres, juillet 2010.

séminaires de sensibilisation et d'échanges). Les interprétations en Afrique ont été différenciées : certains partenaires africains des régions de l'Ouest et du centre, souvent francophones, ont d'abord été méfiants vis-à-vis de la démarche même de libéralisation ; l'Afrique de l'Ouest a clairement lié l'aide pour le commerce aux négociations des accords ; les régions orientales et australes ont d'abord semblé chercher à adopter une approche plus stratégique, puis ont aussi plus récemment insisté sur l'aide connexe aux accords intérimaires⁸⁸. L'absence de date butoir pour clore les négociations n'a pas facilité la tâche, déjà immense, des négociateurs européens et africains.

En 2010, les négociations des APE intérimaires n'ont abouti que dans un nombre limité de pays. Il en résulte une différenciation dans le régime de relations commerciales : certains pays commercent avec l'Europe sous le régime d'APE intérimaires (SADC – Botswana, Lesotho, Swaziland –, ESA/EAC – Madagascar, Maurice, Seychelles et Zimbabwe – Cameroun, Côte d'Ivoire), et les autres sous celui du système de préférences tarifaires généralisées (SPG), revues périodiquement (SPG+Congo, Gabon, Ghana, Kenya, Namibie, Nigeria,) ou du régime « tout sauf les armes » (également couvert par le SPG) pour les pays les moins avancés⁸⁹ et qui consiste en un régime déjà avantageux libre de tarifs et de quotas⁹⁰.

Cette différenciation des approches européennes, face à la réalité hétérogène des économies et des organisations sous-régionales africaines, est, en fin de compte, peu surprenante, et a le mérite de prouver qu'une approche différenciée ne manque pas d'incohérence, au contraire. En 2010, les négociations des APE achoppent pourtant sur une vingtaine de points cruciaux qui varient selon les régions⁹¹. Au-delà des programmes d'aide pour le commerce, les experts estiment que la plupart des pays africains sont peu enclins à faire des efforts particuliers dans le domaine des services et des investissements, et donc à finaliser les négociations sur les APE⁹².

En Europe, plusieurs visions du développement et du commerce s'affrontent dans la conduite des négociations des APE. L'approche de l'UE a été cohérente dans son application d'une vision holistique (examinée avec l'ensemble des DG et des acteurs de la politique commerciale européenne⁹³) et libérale du commerce, ce dernier étant considéré comme facteur principal du développement. Dans ce cadre, le volet développement d'accompagnement des APE (voir section suivante) est, quant à lui, un élément essentiel mais complémentaire et séparé des accords à proprement parler. C'est cette séparation mais aussi le flou entretenus de fait sur les responsabilités (le commerce à la DG Commerce et le développement à la DG DEV) et les objectifs qui posent question à la cohérence de l'action européenne.

88. Entretien avec un expert des négociations, 23 juin 2010.

89. Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, RD Congo, République Centrafricaine, Cap Vert, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée équatoriale, Guinée Bissau, Comores, Liberia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sierra Leone, Sénégal, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie. Pays figurant sur la liste des PMA dans le Règlement sur les préférences tarifaires généralisées 732/2008 du 22 juillet 2008.

90. ECDPM, *La négociation des APE: État des lieux*, www.ecdpm.org.

91. Le présent *Cahier de Chaillot* ne nous permet pas d'entrer dans le détail à ce sujet. Pour une synthèse de ces questions (et une vision très critique des APE), voir South Centre, *EPA Contentious Issues Matrix: Key Problems and Some Recommendations*, juin 2010.

92. James Mackie et al., op.cit. in note 27, p. 9.

93. Discussion du mandat de négociations au sein du comité de l'ex-article 133, consultations avec les DG Agriculture, Entreprises, Douanes, le Comité économique et social et consultations avec la société civile. Entretien avec un expert des négociations, 23 juin 2010.

Une réflexion au sein des institutions afin de trouver une solution pour clore plus d'une décennie d'incertitudes, d'échecs et de malentendus sera donc la bienvenue. À cet égard, et à la lumière de la différenciation de facto des négociations et des blocages qui perdurent avec et chez les pays et les régions subsahariennes, des arbitrages et des clarifications entre diverses priorités et méthodes de développement et diverses priorités commerciales et politiques devront avoir lieu rapidement pour conserver un capital de cohérence déjà bien érodé de part et d'autre. En cas de constat d'échec avec certains partenaires africains, une option pourrait être de renoncer à la formule des APE en tant que telle et de se replier sur le cadre des SPG, lui-même révisé régulièrement. Les questions d'accès aux marchés africains devraient alors se négocier dans d'autres cadres.

La question de l'aide pour le commerce

L'agenda de « l'aide pour le commerce » a émergé sur l'agenda mondial lors de la conférence OMC de Hong Kong en 2005 dans le cadre des discussions du cycle de Doha pour répondre aux exigences des engagements pris pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'objectif de l'aide au commerce (*Aid for Trade* – AfT) est de compléter les négociations commerciales par des mesures d'aide visant à soutenir les efforts des pays pour s'ajuster aux nouvelles normes commerciales (en particulier compenser leurs pertes fiscales liées à la levée de barrières tarifaires), à les faire bénéficier des opportunités que celles-ci sont censées leur offrir et à les aider à poursuivre leurs objectifs commerciaux nationaux et régionaux. Le groupe de travail sur l'AfT créé pour suivre la mise en œuvre de ce programme a fait des recommandations en 2006 en identifiant six catégories d'aide pour le commerce. On distingue ainsi d'une part l'aide liée au commerce qui consiste en l'assistance aux politiques et aux régulations commerciales ainsi que le soutien à l'accroissement du commerce. Y ont été ajoutés des programmes d'infrastructures liés au commerce, le renforcement des capacités de production, l'aide aux ajustements liés au commerce et d'autres mesures encore⁹⁴.

En 2007, l'UE annonce que, dans le cadre de sa politique commerciale, elle est en train de réviser ses règles d'origine préférentielle et qu'elle compte dédier d'ici à 2010 un montant de 2 milliards d'euros (1 milliard venant des États membres et l'autre de la Communauté) pour financer des programmes d'AfT visant à « aider les pays en développement à saisir les opportunités commerciales nouvelles ou existantes, à mettre en œuvre de nouveaux accords et, si nécessaire, à s'adapter à l'évolution de l'environnement commercial extérieur, soutenir les pays à s'adapter aux nouvelles conditions du commerce international »⁹⁵.

L'un des principes de cohérence inclus dans la stratégie de l'aide pour le commerce est qu'elle ne doit pas être allouée au détriment d'autres secteurs et qu'elle doit compléter les montants déjà disponibles de

94. Conseil Affaires générales et relations extérieures, « Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce : Renforcement du soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement », doc. 14470/07, 29 octobre 2007.

95. *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*, COM (2007) 545 final, p. 5.

l'aide au développement. La stratégie de 2007 prévoit des mécanismes de suivi et d'analyse des progrès effectués par les États membres et l'approfondissement de certains concepts, en particulier celui « d'ajustement lié au commerce ».

Le document explicite les mesures à prendre pour garantir, dans un souci de cohérence, le renforcement mutuel entre l'aide pour le commerce et les politiques de lutte contre la pauvreté. En particulier, elle mentionne la prise en compte du facteur genre dans les évaluations des besoins commerciaux, le soutien aux organisations communautaires appropriées et les échanges de bonnes pratiques dans ce domaine. De la même manière, l'aide au commerce est censée répondre à des impératifs de viabilité sociale, économique et environnementale (commerce équitable, consultation avec les petits producteurs et les producteurs locaux de respect de l'environnement, promotion du travail décent).

Concrètement, les engagements européens dans l'aide pour le commerce nécessitaient un renforcement des ressources humaines pour la gérer, l'implication d'acteurs supplémentaires (Banque européenne d'Investissement, secteur privé, banques de développement régionales pour financer des fonds régionaux) et une coordination étroite avec les équipes de négociation des APE.

En 2008, un rapport de suivi de la Commission et des évaluations externes concluait de façon consensuelle que la mise en place de mesures compensatoires rassemblées sous le label « *Aid for Trade* » n'avait véritablement convaincu ni les partenaires africains ni les bailleurs européens, dont beaucoup considéraient encore que l'Aft consistait à renommer des pratiques de coopération déjà en œuvre⁹⁶. Preuve en est que deux ans environ après l'adoption de la stratégie de l'aide pour le commerce, la plupart des bailleurs continuaient à acheminer cette aide via les mécanismes habituels.

En 2008, les observateurs notaient ainsi que « bien que l'aide pour le commerce fixe des principes et des objectifs, elle reste floue quant aux modalités pratiques de l'acheminement de l'aide »⁹⁷. La Commission relevait de son côté que, bien que le gros de l'Aft soit dédié à l'Afrique (43,9% du total), une coopération plus étroite entre bailleurs sous la houlette des autorités nationales partenaires restait très largement à améliorer et qu'elle nécessitait un travail important de dialogue. Ce dialogue demeurait insuffisant au niveau le plus pertinent, c'est-à-dire dans les pays concernés eux-mêmes⁹⁸. Enfin, la proposition de constituer des « paquets régionaux » n'avait pas encore véritablement vu le jour en 2008. Pour certains experts, l'initiative de l'aide pour le commerce était loin, en 2008, de faire consensus et pire encore, avait créé « une grande confusion » et contribué à accentuer les malentendus entre Européens et Africains dans leurs négociations des APE. L'UE a semble-t-il échoué,

96. Dan Lui, « The Aid for Trade Agenda and accompanying measures for EPAs current state of affairs – ECDPM Discussion paper n°86, étude financée par l'Agence française de Développement (AFD) et le ministère français des affaires étrangères, novembre 2008.

97. ECDPM, *In brief 20*, février 2008, p. 8.

98. Dan Lui, op. cit. in note 96, p.23.

tout au moins dans une première phase, à communiquer sa politique et ses objectifs, en particulier sur la relation ambiguë entre les APE et les promesses d'aide pour le commerce⁹⁹.

Dans certaines régions, cependant, des progrès ont été accomplis. En Afrique de l'Ouest, l'UE a accepté que la sous-région définisse ses besoins d'accompagnement aux transformations engendrées par les APE sous la forme d'un programme régional, le PAPED. En 2010, le contenu du PAPED a été accepté par le Conseil de l'UE qui a indiqué, après de longues négociations, la mise à disposition d'au moins 6,5 milliards d'euros sur 5 ans¹⁰⁰. Les analystes persistent dans leur critique en constatant que le contenu et le rôle des « paquets régionaux » demeure flou et ce, d'autant plus que l'impact de la crise financière a rendu les bailleurs européens beaucoup plus réticents à honorer leurs promesses d'augmentation de l'aide au commerce¹⁰¹.

Les APE et les défis africains de l'intégration régionale

L'un des objectifs des APE est d'utiliser l'opportunité des négociations pour encourager les États africains à approfondir leur intégration économique régionale et, de ce fait, à créer des économies d'échelle favorable aux échanges.

Cette approche a été reçue de manière ambivalente par les dirigeants africains. Conscients des avantages acquis dans les régimes préférentiels existants, ils voient souvent d'un mauvais œil ce nouveau cadre de relations commerciales qui risque de leur faire perdre des recettes fiscales et autres revenus informels liés aux frontières, imposer des réformes à leurs gouvernements, déstructurer leurs économies et donc compromettre leur stabilité socio-économique. La rhétorique et l'objectif de l'intégration régionale, cohérents mais difficilement adaptables à la complexité des politiques sous-régionales subsahariennes, ont finalement compliqué le processus des APE¹⁰² au lieu de les stimuler.

Une des principales erreurs de la stratégie européenne des APE a ainsi été de croire que l'Union pourrait négocier ses nouvelles relations commerciales avec un groupe de pays homogène sur le modèle du groupe ACP. La Commission a ainsi divisé le continent africain en zones géographiques. Le problème de cette approche apparemment cohérente sur le papier est qu'elle s'adapte mal à la réalité hétérogène et complexe des organisations sous-régionales en place.

Les détracteurs des APE, qu'ils représentent certains gouvernements ou la société civile, ont conduit des campagnes efficaces de discréditation de la Commission qui, du fait de la lourdeur de ses procédures de

99. Dan Lui, *op.cit.* in note 96.

100. Conclusions du Conseil - Programme APE pour le développement (PAPED), 9634/10.

101. James Mackie et al., *op.cit.* in note 27, p.10.

102. San Bilal & Kathleen Van Hove, ECDFM/EARN paper, 7 juin 2010.

définition de son mandat de négociation, peine à communiquer avec souplesse sur les négociations.

Les APE et la complexité de l'intégration régionale

En Afrique de l'Ouest, les 16 États de la région ont mandaté partiellement deux organisations pour la négociation des APE : l'UMOA et la CEDEAO, ce qui impose des allers retours constants entre les États et ces deux organisations, affaiblissant ainsi la cohérence des positions ouest-africaines¹⁰³. Alors que les discussions techniques ont énormément progressé, les négociations avec l'Afrique de l'Ouest butent aujourd'hui sur des divergences politiques et un manque de clarté des objectifs des dirigeants ouest-africains.

L'existence de ces deux organisations qui se dupliquent souvent reflète les tensions historiques entre l'influence française (prégnante dans l'UMOA dont les membres ont un intérêt partagé à approfondir leur intégration via l'union douanière et la zone franc) et celle du Nigeria, géant économique régional et chef de file de la CEDEAO et qui n'a pas d'intérêt particulier pour l'intégration régionale.

Sur 16 États, 12 PMA (Pays moins avancés) hésitent à s'engager sur les APE étant donné qu'ils bénéficient du régime « tout sauf les armes » qui leur procure déjà des avantages substantiels. Pour eux, la signature des APE présente des risques et des exigences d'adaptation qu'ils ne sont pas enclins à prendre. Le Ghana, qui avait initialement paraphé un APE intérimaire, ne l'a finalement pas signé, et se contente du régime de « *duty free quota free* ». Le Nigeria est partagé entre des forces qui s'opposent aux APE car ils menaceraient des économies de rente et des situations quasi-monopolistiques, et des forces plus favorables car elles envisagent des gains dans un marché nigérian plus concurrentiel.

En Afrique de l'Est, la COMESA négocie pour deux autres organisations sous-régionales : l'EAC et l'ESA. Aux dires des experts, l'EAC a eu des positions assez cohérentes mais son secrétariat a un rôle marginal dans les négociations. En Afrique australe, la SADC est divisée en deux groupes aux positions divergentes. La Tanzanie, en tant que membre de l'EAC et de la SADC, a eu de facto deux positions de négociation commerciales incohérentes¹⁰⁴.

Tandis que l'Union souhaite négocier avec des groupes de pays, les États africains d'une même région ne sont pas parvenus à définir des mandats de négociation communs qui réconcilieraient leurs intérêts divergents. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire est favorable à ce qu'un accord soit trouvé, le Nigeria maintient une position très ambiguë, le Sénégal utilise les APE comme un enjeu de pouvoir interne, et le Ghana est dans une position attentiste¹⁰⁵.

103. Entretien avec un expert des négociations, 7 juillet 2010.

104. Entretien avec un expert des négociations, 23 juin 2010.

105. Entretien avec un expert des négociations, 7 juillet 2010.

Il existe en outre une contradiction entre le renforcement de l'intégration régionale et la négociation avec des pays pris individuellement plutôt qu'avec des blocs régionaux. Il semble ainsi difficile de concilier les objectifs d'intégration régionale et les APE. Alors qu'elle relève de la volonté souveraine des États et de l'*African ownership*, l'intégration régionale a été d'emblée imposée comme élément de la négociation par l'UE. Or les dynamiques d'intégration sous-régionales ne sont pas suffisamment avancées ou réelles pour que l'on puisse espérer que les APE les motivent. Tel fut le cas notamment de la SADC à la fin de 2007¹⁰⁶. Par ailleurs, au cours de la décennie, les projets et les visions d'intégration ont évolué selon les pays, leurs intérêts commerciaux, et les priorités, changeantes, des chefs d'État et de gouvernement. C'est le cas en 2010 avec le gouvernement Zuma, qui semble remettre en cause les priorités de la SACU (*Southern Africa Customs Union*)¹⁰⁷.

106. Mills Soko, *The Political Economy of Regional Integration in Southern Africa*, Notre Europe, 2007.

107. Peter Draper & Talitha Bertelsmann-Scott, *Rethinking the (European) Foundations of Sub-Saharan African Regional Integration*, article non publié, EARN et OCDE, 2010.

108. Catherine Wihtol de Wenden, *Atlas mondial des migrations*, 2009, pp. 44-45.

109. Anthony M. Messina et Gallya Lahav, *The Migration Reader, Exploring Politics and Policies*, Lynne Rienner, 2006, pp. 617-618. Hein de Haas, « The Myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe », *Third World Quarterly*, vol. 29 n°7, 2008.

110. Claire Rodier, « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations et Société*, vol. 20, n°116, avril 2008.

111. Aurelia Wa Kabwe-Segatti, « Les nouveaux enjeux des migrations intra-africaines », in Christophe Jaffrelet et Christian Lequesne (dir.), *L'enjeu mondial : les migrations*, Presses de sciences po, 2009.

112. *Atlas des migrants en Europe, Géographie critique des politiques migratoires*, dirigé par Olivier Clochard, Armand Colin, 2009, pp.102-103 et 134.

Les questions migratoires

Effet de la mondialisation, de la croissance démographique et des défis socio-économiques et environnementaux en Afrique (en 2005, 60% de la population subsaharienne avait moins de 25 ans et on comptera 2 milliards d'habitants en Afrique en 2050¹⁰⁸), les migrations entre l'Europe et l'Afrique sont un facteur structurel de la relation entre ces deux régions proches géographiquement. Mettant en prise la souveraineté nationale, le droit des individus et les conditions politiques de la gestion de phénomènes transfrontières, la politique migratoire est une source intarissable de dilemmes et de défis à la cohérence. Migrations légales et illégales, migrations de travailleurs, de réfugiés et de demandeurs d'asile sont autant de facettes (trop souvent confondues d'ailleurs) d'un phénomène complexe, multiforme et très évolutif souvent décrit avec exagération et hypocrisie¹⁰⁹.

Les analyses disponibles font le constat d'une absence de politique globale des migrations qui coordonnerait harmonieusement les instruments de l'immigration et de l'asile, de l'aide au développement et de la diplomatie. Pour l'heure, l'Europe est accusée de privilégier les « impératifs sécuritaires » contre les « considérations juridiques et humanitaires »¹¹⁰. Par ailleurs, les migrations intra-africaines¹¹¹, dans toute leur diversité et qui sont déjà considérables et majoritaires, seront, dans le futur, une donnée que l'UE devra suivre avec une grande attention dans l'élaboration de ses stratégies envers le continent. Les pays africains émergents continueront d'attirer des migrants de pays plus pauvres, les territoires de transit seront le lieu de multiples « errances » de populations victimes de désastres humains ou naturels¹¹².

La politique d'attribution des visas est un instrument essentiel dans la politique migratoire de l'UE et un moyen de contrôler les flux migratoires et de lutter contre l'immigration clandestine. Les conditions d'obtention d'un visa Schengen s'apparentent à un « parcours du combattant » et à une « loterie »¹¹³ pour les populations africaines. Le nombre réduit de consulats européens dans les pays africains rend les démarches encore plus difficiles. La coopération accrue avec les pays africains sur les politiques migratoires, notamment par le biais de l'approche du co-développement semble a priori cohérente, mais elle est aussi critiquée et méritera d'être évaluée dans le long terme. Pour être cohérente, l'UE devra non seulement éviter de financer aveuglément des projets de développement censés simplement compenser des contrôles migratoires plus stricts (et qui risquent à court terme d'encourager l'émigration), mais elle aura aussi besoin de coopérer avec des autorités africaines motivées et compétentes¹¹⁴.

L'impact des accords de réadmission que l'Union a exigé depuis le début des années 2000 de tous les signataires des accords de Cotonou mérite l'attention¹¹⁵. En 2009, les Africains ne figurent pas parmi les nationalités des étrangers en situation irrégulière les plus appréhendés sur le territoire européen, signe probable de l'efficacité des contrôles aux frontières ou des accords de réadmission. Les procédures de réadmission comportent pourtant un sérieux risque d'incohérence européenne car elles risquent le plus souvent de contredire les obligations des États européens en matière de droits fondamentaux. Par ailleurs, malgré les efforts de la Commission, elles n'ont pas vraiment pris corps au niveau communautaire et les États membres (Espagne, France et Italie notamment) ont eu tendance à signer des accords bilatéraux avec des pays tiers, aussi bien d'Afrique subsaharienne que du Maghreb¹¹⁶. Enfin, les négociations sur la réadmission dans les pays du Maghreb ont envenimé les relations avec ces pays eux-mêmes déjà sollicités comme zones de transit et d'immigration¹¹⁷. Avec la fin des accords de Cotonou, les ententes de réadmission à l'échelle de l'UE devront probablement être renégociées dans un nouveau cadre.

Concernant les demandes d'asile, qui doivent être faites sur le territoire européen, les mesures prises par l'UE visant à limiter l'accès au territoire de tous les migrants, ont eu pour effet ricochet de les limiter elles aussi, pénalisant ainsi les personnes provenant de zones de crises ou ayant un statut de réfugié. Ainsi, l'une des mesures prises par l'UE est le visa de transit aéroportuaire, qui permet de limiter l'arrivée sur le sol européen des demandeurs d'asile¹¹⁸. La mise en place de l'agence Frontex a aussi permis à l'Union de limiter l'arrivée de migrants vers l'Europe en montant des opérations d'interception dans des zones frontalières entre l'Afrique et l'Europe. La base juridique de ces interceptions, en violation de certaines conventions internationales, a été dénoncée par des parlementaires et des juristes¹¹⁹. L'UE a tendance à externaliser de plus

113. *Idem*.

114. Djibonding Dembele, *Le Mali et la migration irrégulière*, CARIM-AS, 2010/39. Hein de Haas, *Turning the Tide? Why 'Development instead of migration policies' are bound to fail*, IMI, 2006.

115. Article 13.5 c/i. « Chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ».

116. *Atlas des migrants en Europe*, op. cit. in note 112, cartes p. 86.

117. Hein de Haas, op.cit. in note 109.

118. *Atlas des migrants*, op. cit. in note 112.

119. *Idem*, p.44, où il est question d'un « recul programmé du droit des personnes ».

en plus ses politiques migratoires au Maghreb, au Sahel et en Afrique de l'Ouest, en négociant des accords avec ces pays dans lesquels le respect du droit d'asile et des droits humains demeure fragile ou douteux. Ce faisant, elle se contredit elle-même.

Enfin, malgré des efforts de cohérence depuis 2003 avec les programmes « Dublin » et leurs transformations successives, la politique européenne du droit d'asile est critiquée pour son incohérence : elle défavorise les pays frontaliers qui reçoivent la majorité des demandeurs d'asile ; elle n'a pas empêché des mesures unilatérales de certains pays au risque de violer le droit d'asile ou la Convention européenne des droits de l'homme.

Malgré le durcissement des conditions d'accueil des réfugiés, demandeurs de visas ou migrants clandestins en provenance d'Afrique subsaharienne et le nombre impressionnant de migrants morts en transit chaque année (un millier au minimum), les tentatives d'accéder au territoire européen se poursuivent. En revanche, les migrants africains sont de plus en plus issus des élites diplômées et leur départ contribue à la fuite des cerveaux. La question migratoire entre l'Afrique et l'Europe reste donc entière et les mesures visant à intensifier le « gain de compétences » (*brain gain*) restent à généraliser et à prouver leur efficacité. Plus généralement se pose la question d'un droit à la mobilité et des conditions de son application¹²⁰. Au final, malgré la rhétorique sécuritaire et parfois xénophobe, il semble que les migrations de l'Afrique subsaharienne vers l'Afrique du Nord et l'Europe vont se poursuivre dans le futur car elles satisfont de réels intérêts européens et africains, en termes d'économie informelle, de positionnement politique régional ou de consommation politique interne¹²¹.

Le rapport sur la CPD en 2007 considérait qu'un solide cadre politique et législatif était en place pour lancer des chantiers de cohérence entre politiques migratoires et développement, par le biais de programmes sur le coût des transferts privés d'argent, la coopération avec les organisations des diasporas, la transformation de la « fuite des cerveaux » en « circulation des cerveaux »¹²². Depuis, un centre expérimental d'information et de gestion des migrations à vocation sous-régionale (CIGEM) a été ouvert au Mali en 2008, mais il est trop tôt pour mesurer son impact. En parallèle, des initiatives visant à aider les chercheurs à poursuivre leurs travaux dans leurs pays d'origine étaient annoncées, avec la continuation du système de primes internationales de réintégration dans le cadre du programme Marie Curie ; en 2009 les progrès étaient maigres et le rapport de la Commission soulignait le rôle de la Commission de l'Union africaine pour soutenir les structures africaines de recherche dans le cadre du partenariat Afrique/Europe¹²³.

120. Catherine Wihtol de Wenden, « Vers un droit à la mobilité », in Jaffrelot et Lequesne, op. cit. in note 111.

121. Hein de Haas, op.cit. in note 109.

122. « Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement », COM (2007) 545 final, p. 7.

123. *Rapport sur la cohérence des politiques au service du développement*, COM (2009) 461 final.

Politique étrangère, sécurité et développement aux niveaux continental et sous-régional

Les problématiques sécurité et développement au niveau continental

La cohérence (politique) de l'UE depuis 2005 vis-à-vis de l'Union africaine a consisté en un « désengagement constructif »¹²⁴ de la gestion des crises africaines en reconnaissant à l'UA ou à d'autres organisations appropriées la légitimité d'intervenir et en finançant des opérations africaines de maintien de la paix. Cohérence politique et stratégique donc, mais qui n'aboutit pas nécessairement à une cohérence opérationnelle des instruments sur le terrain. En effet, cette approche a conduit l'UE à rester en retrait et à laisser se déployer des opérations hybrides UA-ONU auxquelles il lui était difficile d'appliquer ses approches holistiques censées mêler sécurité, aide d'urgence, développement et reconstruction. Du point de vue de la cohérence entre développement et sécurité, cette approche d'action par un intermédiaire se concentrant sur la gestion sécuritaire des crises n'a donc encore véritablement pas permis de développer des initiatives d'approche « globale »¹²⁵. Le partenariat UE-Afrique doit ainsi encore relever de nombreux défis politiques et techniques que des études précédentes ont déjà mis en exergue¹²⁶.

La focale a donc été maintenue sur des priorités sécuritaires de prévention et de gestion de crise. Concernant l'alerte précoce, les initiatives européennes n'ont au départ pas manqué et un réel effort de cohérence a été accompli pour réconcilier un certain nombre d'initiatives nationales européennes (notamment allemandes) dans ce domaine. Plusieurs États membres contribuent par exemple à la construction d'un nouveau bâtiment pour le département de paix et sécurité de l'Union africaine¹²⁷. L'Instrument de stabilité, via le Joint Research Centre, a financé l'équipement de la salle de situation de l'Union africaine et a ainsi contribué au mécanisme continental d'alerte précoce (CEWS), rejoignant ainsi les initiatives anglo-française de promotion d'un mécanisme interactif de veille et d'anticipation conjoint (MIVAC).

Dans la lutte contre le terrorisme, la Commission européenne a dégagé un financement via l'Instrument de stabilité pour le CAERT (Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme) basé à Alger. L'UE a par ailleurs financé la présence d'un expert pour coopérer avec l'UA dans l'élaboration de sa stratégie sur les armes légères. Enfin, l'Union et parfois certains États membres ont en partie financé les activités de

124. Daniel Bach, *The EU's 'strategic partnership' with Africa: model or placebo?*, Garnet working paper 80, juillet 2010.

125. L'approche globale onusienne du « *delivering as one* » lancée dans 8 pays pilotes n'est pas appliquée dans les situations de crise ouverte en Afrique.

126. Sébastien Bergeon, « Le Partenariat stratégique UE-Afrique face aux situations de fragilité », *Studia Diplomatica*, 57(2), 2009, pp. 53-63.

127. Stefan Gänzle & Benedikt Franke, « African Developments: Continental Conflict Management – a glass half full or half empty? », *DIE Briefing Paper*, juillet 2010.

médiations hybride UA-ONU au Darfour et la médiation de Kofi Annan sous égide de l'Union africaine au Kenya en 2008.

La cohérence des politiques de gestion de crise au niveau sous-régional

En matière d'exportation et de contrôle de la prolifération des armes en Afrique, l'Union a réalisé un certain nombre de progrès notables ces dernières années. La transformation du code de conduite sur les exportations d'armes en position commune a rendu cet outil juridiquement contraignant et est une avancée en termes de cohérence. La stratégie sur les armes légères de l'UE, adoptée en 2005, a aussi permis de progresser dans la mise en œuvre de programmes concrets et ciblés en partenariat avec certaines organisations africaines, comme en particulier les centres régionaux sur les armes légères pour l'Afrique centrale, de l'Ouest et de l'Est. Le SITCEN a produit une analyse sur les transferts aériens d'armes en Afrique et des recherches sur le contrôle européen du transport aérien pour prévenir le trafic illicite d'armes légères ont été financées par la France¹²⁸. Fin 2009, l'Union a négocié l'intégration des projets relatifs aux armes légères de petit calibre (ALPC) dans le document de stratégie du Nigéria. En 2010, en partenariat avec le RECSA (Regional Center on Small Arms) de Nairobi, l'Union a lancé un nouveau programme de partenariat à l'échelle de l'Union africaine dans le cadre du partenariat stratégique de 2007¹²⁹.

Au niveau des exportations d'armements vers l'Afrique subsaharienne, le code de conduite de l'UE a permis à une quarantaine de licences d'être refusées en 2008, au nom des divers critères du code. Néanmoins, beaucoup reste à faire en termes de cohérence, et plus de transparence et de rigueur sont nécessaires pour véritablement appliquer le code dans les situations les plus critiques, comme au Tchad en 2008¹³⁰. Au niveau mondial, l'UE demeure un exportateur majeur d'armes conventionnelles (environ 3 milliards d'exportation d'armes en 2008). L'Afrique subsaharienne représente 10 à 15% de ce commerce (plus de 350 millions d'euros d'exportation). Bien que la région ne soit pas la destination prioritaire des exportations européennes, la responsabilité des Européens demeure significative¹³¹.

Les organisations sous-régionales ou Communautés économiques régionales (CER) sont depuis la fin de la Guerre froide des interlocuteurs de taille pour l'UE dans son soutien à la prévention et la gestion des crises. De ce point de vue, quatre organisations ont vu se développer une coopération avec l'Union : la CEDEAO, la CEEAC, la SADC et l'IGAD. Sans rentrer dans le détail, déjà décrit dans la littérature disponible, des activités de l'UE vis-à-vis de ces organisations, notons toutefois une tendance à l'engagement indirect¹³² de l'Union via les CER (financement d'opération de gestion de crise en RCA par la CEEAC), l'exportation de

128. Mark Bromley, Mike Lewis, Owen Greene, Giji Gya, Hugh Griffiths, *The Control of Air Transportation of Small Arms and Light Weapons and Munitions: A Comparative Study of National Systems Utilised in the European Union*, 2008.
129. Rapport de suivi de la stratégie sur les armes légères de 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11138.en10.pdf>.
130. Luc Mampaey, *Commerce d'armement triangulaire Belgique-France-Tchad: limites et lacunes de la réglementation belge et européenne*, GRIP, 14 février 2008.
131. Données tirées du Onzième rapport annuel établi en application de l'article 8, paragraphe 2, de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 2009/C 265/01. Le détail des équipements exportés n'étant pas précisé dans le rapport, il est difficile dans le cadre du présent *Cahier de Chaillot* d'évaluer la teneur des transferts vers certains pays qui pourraient être considérés « à risque » ou légitimement sujets à l'application des critères du code.
132. Amandine Gnanguenon, op. cit. in note 81. Bastien Nivet, *Security by proxy? The EU and (sub-)regional organisations: the case of ECOWAS*, *Occasional Paper* n° 63, IESUE, mars 2006.

normes (moratoire puis convention sur les armes légères de la CEDEAO¹³³) et de pratiques (assistance technique sur la prévention et gestion des conflits auprès de la Commission de la CEDEAO). L'ensemble de ces activités de recours et d'aide au renforcement des capacités africaines traduit assez harmonieusement une approche stratégique plus large, dont la mise en œuvre demeure cependant le plus souvent tributaire de la cohérence des organisations partenaires elles-mêmes. Crises de légitimité de la CEDEAO ou domination du Nigeria, manque d'ambition et dépendance envers les financements extérieurs pour le CEWARN de l'IGAD (lié entre autres aux tensions politiques irrésolues entre et au sein des membres de la sous-région¹³⁴), sont des exemples parmi d'autres des limites rencontrées par les CER dans le domaine de la gestion et la prévention des crises¹³⁵.

A l'aide de l'Instrument de stabilité, l'UE a plus récemment financé des projets de prévention et de gestion de crises transrégionales, à l'instar de son soutien à l'ONUDC (bureau de Dakar) pour la lutte contre les trafics de drogue et un programme de recherche transrégionale sur les trafics de stupéfiants entre l'Amérique latine, l'Afrique de l'Ouest et l'Europe.

Enfin, au niveau stratégique, l'UE tente depuis quelques années de développer, par la coordination interinstitutionnelle, des stratégies régionales ou sous-régionales, sur par exemple la Corne de l'Afrique, le Golfe de Guinée ou le Sahel, avec plus ou moins de résultats selon le consensus obtenu entre États membres.

Les défis de l'APSA – l'exemple de l'Afrique australe

L'un des principaux défis de la construction d'une architecture continentale de sécurité en Afrique concerne le *modus vivendi* et la coordination entre l'Union africaine et les organisations sous-régionales (CER) compétentes en la matière, à savoir, pour l'Afrique australe, la SADC, historiquement influencée par le rôle prépondérant de l'Afrique du Sud en son sein. Comme pour les quatre autres régions africaines, la SADC était censée mettre en place une force régionale en attente capable d'intervenir en cas de crise. C'est dans cette perspective que la Commission européenne, par ses délégations à Gaborone et à Pretoria avait prévu d'accompagner les efforts de coordination entre la SADC (en particulier son Organe de coopération politique de défense et de sécurité [OPDSC]) et l'UA.

Ces projets, qui consistaient à mettre à disposition de la SADC 5 millions d'euros (du 9^{ème} FED) n'ont toujours pas vu le jour faute de consensus politique. Le différend, portait à l'époque sur l'utilisation de ces fonds, la SADC souhaitant les voir attribuer à son centre de

133. Il convient de noter que la CEDEAO a adopté son instrument juridiquement contraignant pour le contrôle des ALPC deux ans avant l'UE.

134. Emmanuel Fanta, *The Capacity of African Regional Organisations in Peace and Security*, ERD, 2009. « The focus of CEWARN is on monitoring pastoral conflicts and cattle raiding and as such sets aside the fact that the major causes of inter-state and intra-state conflicts in the IGAD region are centered on governance and political power within the member states, issues the Mechanism does not yet address ». Stephen F. Burgess, « Stabilization, Peacebuilding, and Sustainability in the Horn of Africa », *Air & Space Power Journal Africa and Francophonie*, 2009.

135. Pour d'autres éclairages sur les CER, « Structurations stratégiques en Afrique », *Les cahiers de la Revue Défense Nationale/IRSEM*, Hors-série, janvier 2010.

formation au maintien de la paix gérée par l'armée zimbabwéenne ; une option politiquement inacceptable pour l'UE compte tenu de la crise politique dans ce pays.

L'autre canal de financement de la SADC pour son OPDSC, censé provenir de la Facilité de paix africaine, n'a pas été exploité. En novembre 2009, un nouvel engagement sur l'utilisation du 10^{ème} FED a été pris à Strasbourg mais faute d'accord sur la question zimbabwéenne, les 15% des fonds prévus pour la coopération politique ne seront probablement pas utilisés pour soutenir l'OPDSC. En revanche, la délégation de l'UE au Botswana devrait continuer à envisager un soutien à la SADC sur des secteurs moins directement sensibles que ceux de l'OPDSC et cependant en lien avec les priorités de programmation de l'organisation régionale.

Conclusion

L'Afrique, depuis une décennie, est sur la voie d'une « structuration stratégique » dans tous les domaines des affaires internationales. Face à ces changements, l'UE a fait preuve de cohérence : elle a accompagné les institutions panafricaines et sous-régionales dans leurs projets tout en cherchant à négocier des relations thématiques qui répondaient aux principes de ses traités. Des déficits de cohérence perdurent cependant : ambivalences des accords de partenariat économique, externalisation et durcissement – au moins rhétorique - sur les politiques migratoires, et surtout besoin de stratégies régionales plus concertées avec les autres organisations. L'Afrique change vite, mais les institutions changent lentement, et les défis régionaux que l'UE se dit prête à relever avec cohérence concernent le long terme. Les innovations et les transformations, pour être cohérentes, devront s'inscrire et être évaluées dans la durée. Le remplacement des cadres de coopération de Cotonou n'est donc qu'une étape intermédiaire vers la formulation de nouvelles cohérences à inventer en partenariat avec l'ensemble des acteurs africains qui comptent.

CHAPITRE 4

La cohérence européenne et les puissances régionales africaines

Alors qu'on lit souvent des études sur la cohérence de l'UE dans sa gestion de crise, peu d'éléments sont disponibles sur la cohérence des politiques de l'Union et des États membres avec les « grands pays » de l'Union africaine. Ce chapitre évoque donc les cas de l'Afrique du Sud, du Nigéria, de l'Angola et de l'Éthiopie afin de voir si la problématique de la cohérence s'y pose de façon particulière et d'identifier des pistes pour des recherches futures.

Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est un pays de puissants paradoxes et contrastes : colosse économique régional aux pieds d'argile, hégémon sécuritaire menacé par la violence intercommunautaire, champion de la renaissance africaine concurrencé par d'autres leaders du continent, terre d'immigration intra-africaine aux prises avec de criantes inégalités socio-économiques, porteur du lourd héritage de l'apartheid¹³⁶. Malgré ces contrastes, l'Afrique du Sud demeure un partenaire stratégique majeur pour l'UE avec laquelle elle traite d'égal à égal, un cas unique en Afrique subsaharienne.

Les politiques de la Commission européenne témoignent d'une cohérence dans la programmation stratégique préparée conjointement avec les autorités sud-africaines. Cette coopération, entérinée par le partenariat stratégique UE-Afrique du Sud prévoyant un partenariat sur une base d'égalité, atteste d'un véritable leadership sud-africain dans la définition de l'engagement européen dans le pays. Des contacts étroits entre les chancelleries et leurs conseillers politiques ont produit des négociations efficaces et bénéficié d'une véritable appropriation de la coopération par les autorités sud-africaines. Le document de stratégie pays et le programme indicatif pluriannuel sont présentés comme des succès et des

136. Thierry Vircoulon, Michel Prum & Cécile Perrot (dir.), *L'Afrique du Sud à l'heure de Jacob Zuma : La fin de la nation arc-en-ciel ?*, L'Harmattan, 2009.

modèles de cohérence programmatique. Les options d'appui budgétaire ont été progressivement choisies dans certains secteurs.

Les violences intercommunautaires de 2008 et la figure controversée du président Zuma, les divisions internes de l'ANC, ont remis en question l'image d'une Afrique du Sud sûre d'elle-même dont l'avenir stable et prospère serait acquis d'emblée. Cette image a probablement été redorée par la réussite de l'organisation de la coupe du monde de football. Les inégalités dans le partage de la terre, l'accès aux services de base (eau, électricité, éducation), la persistance de la criminalité en particulier dans les townships, font craindre aux organisations de la société civile et à certains analystes sud-africains un affaiblissement de la capacité de la puissance publique à assurer une stabilité sociale durable. La crainte d'explosions de violence fait plaider les observateurs locaux pour la mise en place de mécanismes permanents de veille et d'alerte précoce visant à détecter les signes de détérioration sécuritaire sur la base d'indicateurs socio-économiques. Ce constat inquiétant n'est pas partagé par tous les représentants européens dans le pays et l'absence de consensus sur les risques d'instabilité justifie le besoin de données plus régulières et fiables permettant d'évaluer plus précisément la nature des risques de conflits internes dans le pays. Certaines ONG considèrent aussi nécessaire des recherches approfondies sur l'impact des accords commerciaux sur les inégalités socio-économiques et partant, les risques de violence sociales dans le pays.

Du point de vue du lien entre politiques de sécurité et développement, l'Union européenne a mené des projets de coopération avec les administrations sud-africaines dans les domaines régaliens comme la police et la justice.

Il n'y a cependant pas de coordination formelle entre bailleurs dans le secteur de la sécurité en Afrique du Sud. Certains États membres ont mis en place des programmes tripartites entre eux, rassemblant l'Afrique du Sud et un autre pays africain qui est « parrainé » (Rwanda+Suède, Soudan+Allemagne, Grands lacs+Belgique). La coopération des États membres dans le secteur de la sécurité en Afrique du Sud demeure donc éparpillée et délibérément incohérente, chaque État préférant développer des canaux de coopération bilatéraux dans un domaine considéré comme exclusif. Il existe pourtant des exceptions, comme par exemple un projet de coopération conjoint de la Commission et des Pays-Bas visant à financer, via l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD), un programme (2 millions d'euros) de soutien à la société civile sur des questions relatives à la gestion des frontières et au maintien de l'ordre et en partenariat étroit avec la Commission de coordination des opérations de contrôle de la frontière sud-africaine (BCOCC).

Les évaluations disponibles, bien qu'elles complimentent le degré de cohérence au niveau de la planification stratégique du document pays, suggèrent toutefois des pistes intéressantes d'application du principe de cohérence. On notera en particulier, celle qui viserait à mettre en œuvre une variété de programmes complémentaires dans des territoires circonscrits afin de maximiser les synergies.

En dépit de ces paradoxes, l'Union européenne et ses États membres ont développé une relation stratégique privilégiée avec le pays en essayant de le soutenir dans son rôle de modèle et de moteur de l'Afrique tout en respectant ses sensibilités internes et sa mémoire.

Nigéria

Alors que le pétrole et le commerce sont la priorité pour les opérateurs économiques européens, l'Union essaye de développer une relation spéciale avec le Nigéria visant une coopération plus riche et diversifiée qu'avec d'autres pays africains. La prudence des représentants politiques vis-à-vis de questions sensibles (corruption, clanisme, violences internes) est à replacer dans ce contexte de décollage économique du plus grand marché africain.

Dans le secteur de la sécurité, les États européens ont repris leurs exportations d'armes après la dictature. Le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne sont les principaux exportateurs européens. La coopération militaire a recommencé au niveau bilatéral (Royaume-Uni, Allemagne) et européen (avec l'europanisation de Recamp dans lequel le Nigéria était inclus). En termes de migration, les pays européens ont été critiqués pour ne pas tenir compte des conditions des droits de l'homme au Nigéria (torture, dysfonctionnements de la justice) dans leurs politiques de rapatriement de migrants opérées en vertu des accords de Cotonou¹³⁷.

À partir du début des années 2000, l'aide européenne a repris, mais à un niveau par tête relativement bas en comparaison avec d'autres pays signataires des accords de Cotonou. En pratique, ce faible niveau d'aide par habitant n'a pas permis à l'UE de devenir un acteur influent dans le pays et l'a plutôt placée dans une position de suivisme des initiatives gouvernementales¹³⁸. D'autres incohérences, pointées par le Parlement européen ont été soulignées¹³⁹ entre, d'une part, des déclarations diplomatiques cinglantes et, de l'autre, la continuation des relations selon une ligne de « *business as usual* ». Cela étant, l'Union a contribué significativement¹⁴⁰ – malgré l'incohérence et le manque d'influence de certains projets¹⁴¹ – au soutien du processus de démocratisation dans le pays, en coordination avec d'autres bailleurs, et les performances pour le moins décevantes des élections de 2007 ont conduit à une réflexion

137. Anna Kakhee, *EU democracy promotion in Nigeria: between realpolitik and idealism*, FRIDE, 2007, p.6.

138. Pour un aperçu de l'évolution de l'aide européenne et internationale, *ibid.* p.5.

139. *Ibid.* p.2.

140. Victor Adeluta, Daren Kew & Chris Kwaja, *Assessing Democracy Assistance: Nigeria*, FRIDE, 2010.

141. *Ibid.*, p.2.

générale sur la réorientation de l'appui à la démocratisation. Au niveau politique, l'UE n'a eu ni la capacité ni la volonté de faire pression sur le président Obasandjo avant et au moment des élections de 2007. En cela, sa diplomatie a été incohérente : alors qu'en 1995, des sanctions avaient été prises contre la dictature, aucune mesure plus modérée de ce genre n'a été décidée cette fois-ci. Suite aux élections de 2007, l'UE aurait aussi pu prendre ses distances par rapport à l'ancien président pour témoigner son désaveu mais elle ne l'a pas fait. Le personnage d'Obasandjo est en effet assez ambivalent pour les Européens puisqu'il a représenté tour à tour ou à la fois l'un des pères fondateurs de l'UA, considérée comme l'interlocuteur privilégié de l'Europe, un rempart contre l'islam radical – en s'opposant à l'introduction du code pénal de la sharia –, et une figure de bonne gouvernance.

Les problèmes de gouvernance s'inscrivent dans un cadre plus large pour l'UE, qui cherche à atteindre un niveau de coopération et de dialogue particulier car fondé sur un dialogue politique apparemment solide lancé en 2004 sous présidence irlandaise et qui s'est approfondi progressivement au fil de réunions ministérielles successives (Prague, Ljubljana) et l'adoption d'un document conjoint d'orientation (*Nigeria-EU Joint Way Forward* de 2009). Le rôle de puissance régionale du pays lui vaut un degré de relation s'apparentant presque (la nuance est d'importance) à un partenariat stratégique. Le temps dira si ce processus produira des résultats tangibles.

Au titre de son rôle de moteur africain sur de nombreux sujets, le Nigéria est aussi devenu un interlocuteur et un allié important pour l'Europe au niveau mondial comme l'a démontré le rapprochement euro-nigérian lors des négociations de Copenhague en novembre 2009.

L'UE et le Nigéria ont des intérêts communs dans le domaine énergétique et des affaires, comme en témoigne le projet de gazoduc transsaharien discuté depuis plusieurs années théoriquement censé alimenter l'Europe. C'est aussi en tant que producteur de pétrole que le Nigéria est un partenaire clé pour une Europe soucieuse de la diversification de son approvisionnement en énergie. Le très ambitieux projet transsaharien ne manque cependant pas de détracteurs qui le jugent irréaliste compte tenu de l'instabilité de la région sahélienne et des perspectives ouvertes par le secteur d'exploitation des gaz schisteux en Europe.

142. C'est notamment le cas du secteur de transformation de cacao. Sur les APE, voir le chapitre sur les dimensions régionales.

143. Chibuzo N. Nwoke, *Nigeria and the challenge of EPA*, International Centre for Trade and Sustainable Development, <http://ictsd.org/i/news/tni/32924/>.

Les APE ont suscité de fortes craintes chez certains opérateurs économiques qui redoutent que ces accords ne les pénalisent¹⁴². Selon des évaluations de l'impact des APE sur l'économie du Nigéria, les pertes en recettes fiscales engendrées par les baisses de tarifs aux échanges représenteraient de 30 à 40%¹⁴³ des recettes liées aux produits non pétroliers (et 42% de l'ensemble des recettes fiscales). Plus généralement, ces estimations indiquent que les conséquences des APE sur le développement seraient négatives et

dommageables à terme. Cette hypothèse vaut aussi notamment pour ceux qui bénéficient des revenus informels liés aux frontières.

Une des incohérences vis-à-vis du Nigeria qui a été pointée par certaines études concerne le peu d'efforts déployés pour lutter contre le détournement de fonds publics vers des paradis fiscaux. La situation s'est améliorée après le 11 septembre 2001 pour des raisons liées à la lutte anti-terroriste qui inclue en partie la lutte contre la corruption. Cependant, cette dernière ne règle pas la question de la régulation financière internationale, qui dépasse la seule relation bilatérale Nigeria-UE. Dans le domaine du développement économique et de la gestion des ressources minérales et énergétiques, les initiatives en cours (sécurité énergétique du Golfe de Guinée et initiative sur les industries extractives) ont produit quelques résultats visant à enrayer les spoliations de ressources énergétiques (pétrole en particulier) mais l'impact réel de ces mesures demeure modeste.

L'exemple du Nigeria montre que la cohérence dépend aussi du rapport de force entre l'UE et son partenaire africain et de la prééminence des intérêts commerciaux dans le secteur des matières premières et de l'énergie.

Angola

Depuis 2005, les politiques de l'UE ont opéré une transition progressive des approches LRRD vers des approches centrées sur le renforcement des capacités de l'État et le développement. En ce sens, l'évolution des outils et des priorités de l'UE reflète les diagnostics portés sur un pays en mutation rapide et qui est entré dans une phase de reconstruction et d'essor économique.

Les richesses de son sous-sol ont modifié très rapidement la place de l'Angola dans l'économie africaine et mondiale et dans les arènes internationales. Luanda fait partie des pays qui comptent en Afrique alors que l'influence exercée par l'UE sur l'ancienne colonie portugaise devient de plus en plus limitée.

En vertu des accords de Cotonou et des stratégies de l'UE en Afrique et dans le monde, les objectifs de gouvernance démocratique demeurent des priorités importantes – malgré l'élargissement des espaces démocratiques dans le pays relevés par le document de stratégie pays – car considérées comme les conditions essentielles au développement à long terme. C'est pourquoi les fonds du FED pour la période 2008-2013 concernent majoritairement la gouvernance et le renforcement des capacités humaines des services publics, le soutien à la décentralisation, etc.

Cela étant, cette cohérence des approches collectives européennes, via les accords de Cotonou, les documents de stratégie pays et le rôle de la Commission européenne, montre ses limites notamment au niveau du dialogue politique qui est resté encore très limité en fréquence dans les sujets abordés.

En effet, l'UE et ses États membres sont confrontés, peut-être encore plus qu'au Nigéria, à un producteur de pétrole soucieux de sa souveraineté et à un exécutif méfiant vis-à-vis d'anciennes puissances qui soutenaient son ennemi pendant la guerre civile, mais aussi pragmatique et misant sur la concurrence économique des puissances extérieures (Brésil, Chine, États-Unis, Inde, pays européens). Les États européens entre eux sont engagés dans une concurrence commerciale et économique non dissimulée, au vu par exemple de la couverture médiatique systématique des succès de chacun (Espagne dans le domaine financier et commercial et le secteur de la pêche, Portugal dans le domaine bancaire, France pour le pétrole et la bière, Allemagne et Pays-Bas)¹⁴⁴.

Comme dans le cas du Nigéria, le défi de la cohérence pour l'Europe se pose probablement au niveau global et extraterritorial de la régulation financière et du contrôle des activités des investisseurs susceptibles d'encourager des pratiques de corruption, de fuite de capitaux et de recours abusifs aux paradis fiscaux.

La cohérence de l'UE en Angola est cependant notable dans le temps : le soutien continu au pays, adapté progressivement à son évolution et à ses besoins, porte probablement ses fruits. Les revers subis par certains opérateurs financiers chinois en 2008¹⁴⁵ montrent également que les autorités angolaises veillent à ne pas lâcher une ancienne dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour de nouvelles soumissions à d'autres puissances étrangères, et plutôt à garder un équilibre entre elles. Aujourd'hui, les États européens sont en position de demandeurs pour acquérir des marchés en Angola, tandis que plusieurs dizaines de milliers de Portugais décident d'émigrer dans leur ancienne colonie. Dans ce contexte, les efforts européens en cours depuis 2009 pour passer à une vitesse supérieure de dialogue nécessiteront un soutien au plus haut niveau pour aboutir.

144. Avec l'affaire de l'Angolagate concernant des contrats d'armements, la France a connu des revers qui ont été largement couverts par la presse.

145. Serge Michel, « En Angola, son premier partenaire africain, la Chine essuie plusieurs revers », *Le Monde*, 24 mai 2008.

146. Gérard Prunier (dir.), *L'Éthiopie contemporaine*, Karthala, 2007.

Éthiopie

Creuset de mythes dont la connaissance est partagée entre une communauté d'érudits et les voyageurs qui consultent les guides touristiques¹⁴⁶, contrée dont l'africanité même est parfois contestée, l'Éthiopie n'est, selon un représentant de la Commission européenne interviewé, que « le plus grand des pays les moins avancés ». Citadelle

montagneuse de refuges pour les populations et château d'eau naturel, caractérisée par une grande diversité ethnique incarnée dans son système fédéral¹⁴⁷ et par sa vulnérabilité alimentaire, bénéficiant de la continuité historique de ses structures étatiques et forte de ses 80 millions d'habitants, elle est pourtant aussi un pays clé dans la Corne de l'Afrique.

Les conflits les plus récents (guerre de l'Ogaden 1977-78, guerre avec l'Erythrée 1998-2000) ont laissé des traces vivaces qui marquent encore les affaires diplomatiques régionales à travers la prégnance de tensions frontalières et d'interventions dans les pays voisins. Pays enclavé, l'Éthiopie a besoin d'un accès garanti à la mer. Dépendant de Djibouti ou d'autres points d'entrée (Erythrée, Port Soudan, Somalie), Addis Abeba doit s'assurer que ses voisins lui laissent un passage fiable. Les tensions avec Asmara ont aussi des effets ricochets sur les pays voisins, comme par exemple en Somalie, où l'Éthiopie et l'Érythrée sont en compétition d'influence et où Addis Abeba a envoyé des troupes entre 2006 et 2009¹⁴⁸.

La cohérence de l'UE doit donc être analysée à l'aune de cet apprentissage d'une relation de pouvoir avec un régime éthiopien fort et une diplomatie éthiopienne sûre d'elle-même, voire agressive. L'Union opère dans un environnement « très intimidant » et son « *soft power* » n'est tout simplement pas écouté par les autorités sur les dossiers les plus sensibles comme par exemple la question des Somalis de l'Ogaden¹⁴⁹. Alors qu'elle mène un exercice de division du travail entre bailleurs de fonds, l'Union a constaté que ses efforts non seulement ne sont pas perçus comme une priorité par certaines autorités éthiopiennes mais apparaissent même comme une menace sur le volume d'aide globale au pays.

Au niveau interne, les structures d'État gèrent un fédéralisme considéré comme le garant de la stabilité ethnique du pays, bien que critiqué par l'opposition. Artisan de la croissance économique et des progrès des services publics, le Premier ministre Meles Zenawi jouit d'un crédit international depuis plusieurs années notamment grâce à ses contacts avec Tony Blair et sa coopération au rapport sur la Commission pour l'Afrique en 2005, mais aussi à sa gestion ferme d'un État garantissant la stabilité politique et économique du pays. Néanmoins, ses tendances autoritaires posent question et se sont exprimées entre autres lors des élections de 2005 et de 2010 par un musellement vigoureux de l'opposition.

L'expérience des élections de 2005, qui avaient été marquées par la mort d'environ 200 personnes et une vague de répression spectaculaire, a été très amère pour la diplomatie européenne. Les critiques de la mission d'observation électorale avaient conduit à une réplique des autorités accusant les observateurs et les Européens en général de soutenir l'opposition. L'Union et les États membres n'ont pas réussi à présenter

147. *ጥካኝና ጥራት*
Federalism and Its Discontents,
4 septembre 2009.

148. Gérard Prunier,
« Liaisons dangereuses de
Washington en Somalie »,
Le Monde diplomatique,
septembre 2006.

149. Entretien avec un expert
des dossiers somaliens,
Bruxelles, juillet 2010.

un front commun européen. Certains diplomates européens (Suède) ont dû quitter le pays ; d'autres États membres comme le Royaume-Uni ont choisi une attitude très positive vis-à-vis de l'Éthiopie concernant sa démocratisation.

En 2010, la réaction de l'UE aux élections s'est produite en deux temps. La mission d'observation électorale a d'abord produit un rapport intérimaire critique qui notait « l'absence de conditions équitables pour toutes les parties »¹⁵⁰. Dans un deuxième temps, la déclaration diplomatique de la Haute Représentante Catherine Ashton fut beaucoup plus mesurée, reflétant ainsi le profil bas adopté par la diplomatie européenne en Éthiopie, malgré les analyses particulièrement préoccupantes de l'évolution du régime Menawi du point de vue des droits fondamentaux et les demandes par l'opposition d'organiser de nouvelles élections¹⁵¹. L'expérience de 2010 va probablement conduire certains États membres, notamment ceux qui étaient les plus optimistes quant aux perspectives de démocratisation, à réévaluer leurs positions face au régime Menawi et à se joindre aux partisans de la *quiet diplomacy*.

L'Éthiopie, à défaut d'une véritable puissance, est déjà une forte voix dans sa région. Par ailleurs, le Premier ministre Zenawi devient de plus en plus régulièrement la voix de l'Afrique dans les arènes mondiales (par exemple, à Copenhague en 2009), ce qui lui donne un fort crédit politique vis-à-vis des Européens. Addis Abeba est potentiellement partie des solutions aux principales crises régionales : Somalie, Érythrée, tensions sur le partage des eaux du Nil, référendum sur l'avenir du Sud-Soudan. Très influente au sein de l'IGAD, elle n'hésite pas à y imposer ses vues, notamment sur la question somalienne. En accueillant le siège de l'Union africaine, elle y porte aussi inévitablement sa marque. Elle a été très active dans le cadre du NEPAD où elle a gagné une reconnaissance certaine parmi ses pairs africains. Le leadership éthiopien, dans un sens, fait écho à l'approche européenne du « *try Africa first* » mais l'évolution controversée du régime Menawi met aussi les Européens en porte-à-faux et dans une situation d'incohérences qui semblent implicitement acceptées au motif d'impératifs diplomatiques et sécuritaires supérieurs.

Le leadership paradoxal de Menes Zenawi rappelle celui de Paul Kagame et de Joseph Kabila : une voix forte exprimant ce que l'Ouest et les Européens veulent entendre, donc difficile à critiquer en public ; une gestion interne proche du consensus de Washington (donc irréprochable aux yeux des technocrates financiers et macroéconomiques) mais menaçante pour la démocratie ; une diplomatie musclée de domination et de galvanisation régionale que seules des figures politiques de haut rang peuvent tancer.

150. European Union Election Observation Mission – Ethiopia 2010, *Preliminary Statement, High turnout on a peaceful and orderly Election Day marred by a narrowing of political space and an uneven playing field*, Addis Ababa, 25 mai 2010.

151. La France a, quant à elle, salué « l'efficacité de la Commission électorale », *Jeune Afrique*, 27 mai 2010. Human Rights Watch, *One Hundred Ways of Putting Pressure – Violations of Freedom of Expression and Association in Ethiopia*, 24 mars 2010.

Conclusion

Chez les puissances régionales qui représentent des marchés potentiels pour les produits européens, l'UE est partagée entre ses intérêts économiques et ses exigences politiques. Ceci dit, les investisseurs européens n'attendent pas l'Union européenne pour s'engager et tenter de gagner des parts de marché. Le profil bas de la diplomatie de l'Union et des États membres leur permet d'avancer dans un climat qui n'est, à quelques exceptions près pour certains États membres, marqué par aucune tension politique majeure.

Gérer les incohérences existantes et inévitables de l'action extérieure de l'UE sera l'une des tâches prioritaires du nouveau service extérieur, à qui seule une représentation politique forte aux stratégies clarifiées pourra donner sa légitimité.

La cohérence face aux crises africaines : sécurité et politique étrangère

A l'aide de ses multiples instruments¹⁵² qui couvrent l'ensemble du spectre de la prévention, de la gestion des crises et de la construction de la paix, l'Union s'est engagée avec détermination sur de nombreux théâtres africains. *Dans quelle mesure cette politique européenne de gestion de crise est-elle cohérente dans les cas de la Somalie, de la RDC, du Soudan et du Tchad ?* La littérature disponible sur ces sujets étant déjà très fournie, nous nous pencherons sur un nombre limité de situations qui nous semblent emblématiques des défis posés à la cohérence.

Les facteurs d'une stratégie politique européenne

Avant même d'entreprendre cette étude, l'état d'avancement des analyses sur l'action extérieure de l'UE a mis en exergue l'importance de combinaisons de variables indispensables à la formulation d'une stratégie politique européenne, qui pourrait être considérée comme le résultat positif des rapports de force autour d'un enjeu de cohérence donné. En creux, par exemple, il a été conclu que, « en dépit d'une compréhension générale commune des problèmes clés et des priorités », les obstacles suivants empêchaient la cohérence : « 1) l'existence de liens bilatéraux forts de la part des États membres impliqués ; 2) des conflits de personnalités ; 3) un alignement des politiques des États membres sur la politique d'un État non membre de l'UE ou d'une organisation tiers ; 4) des contextes de pays dans lesquels les gouvernements bénéficiaires sont trop faibles/ou manquent de capacités pour être l'organe coordinateur des interventions internationales ou sont suffisamment forts pour monter les acteurs internationaux les uns contre les autres ; 5) des contextes dans lesquels un engagement militaire de l'UE ou d'États membres avec des objectifs forts qui vont au-delà de la protection civile et humanitaire »¹⁵³.

152. Entre autres, l'Instrument de stabilité a financé ces dernières années des actions de gestion de crise en Guinée Bissau, Somalie, République centrafricaine (appui à la médiation), en RDC (stabilisation à l'est), Soudan, Tchad, Ouganda, Zimbabwe, en Zambie (financement des élections anticipées) et au Liberia (financement du tribunal spécial pour la Sierra Leone dans le cadre duquel Charles Taylor est accusé). http://ec.europa.eu/external_relations/ifs/projects/sub_saharan_africa/index_en.htm. Pour une vue d'ensemble des opérations PESD et leurs liens avec d'autres instruments, voir Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane (dir.), *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999-2009)*, IESUE, 2009.

153. HTSPE, RELEX/ Studies/IFS/Security and Development, Final Report, Project No. 2008/157766 – Version 1 – Book 1, 2008, p.15, traduction de l'auteur.

Somalie

La Somalie est un territoire contrôlé selon des modes de gouvernement qui échappent à la compréhension européenne des relations internationales. Qualifié à tort d'État faible, la Somalie est un ensemble de trois régions (Somaliland, Puntland et Somalie du Sud et du Centre) et de nombreux clans et sous-clans dont les rapports de pouvoir changeants ont produit une instabilité récurrente. A la frontière du Moyen-Orient, le pays est également poreux aux influences sur certains clans ou groupes d'organisations religieuses transnationales qui, depuis quelques années, ont pris part aux luttes de pouvoir somaliennes. L'instabilité somalienne a des répercussions régionales voire internationales considérables, tant en termes de piraterie dans l'Océan indien que d'instabilité régionale (Éthiopie, Djibouti, Kenya, Ouganda) ou de menace terroriste pour les pays occidentaux. Les interventions internationales des années 1990 ont échoué à pacifier durablement le pays et à le doter d'institutions « stables » sur le modèle occidental. L'après-11 septembre a replacé la Somalie sur l'agenda du contre terrorisme, au vu du risque de voir tomber Mogadiscio aux mains de groupes terroristes (Al Shabaab et Hizbul Islam) qui contrôlent déjà la plupart de la Somalie du Sud et du Centre.

La Somalie est une priorité de sécurité nationale pour l'Éthiopie étant donné l'importante minorité somalienne dans ce pays, mais aussi compte tenu des effets secondaires d'une crise endémique à ses frontières. Vouloir agir sur la crise somalienne impose de prendre en compte les vues d'Addis Abbaba, qui s'est imposée progressivement comme un acteur diplomatique fort en Afrique. L'intervention militaire éthiopienne de 2006 à 2009, qui a plutôt envenimé la donne somalienne, a été supplantée par une opération de l'Union africaine (AMISOM) composée majoritairement de troupes ougandaises et à laquelle l'UE a contribué très significativement par la facilité de paix africaine¹⁵⁴. Cet engagement – malgré les faiblesses humaines, militaires et techniques d'AMISOM qui ne contrôle qu'une partie de Mogadiscio autour du GFT (Gouvernement fédéral de transition) – illustre la cohérence de l'Union dans son soutien aux capacités africaines de maintien de la paix et à l'architecture africaine de paix et de sécurité. Depuis 2010, l'Union a lancé une nouvelle initiative (EUTM) de soutien au GFT visant à contribuer à la formation de son armée dans le cadre d'un programme d'entraînement en Ouganda¹⁵⁵.

Là encore, le consensus européen a fonctionné, mais cet arbre ne doit pas cacher la forêt d'incohérences que constitue la multitude d'initiatives européennes sur la Somalie qui ne sont coordonnées par aucune autorité politique désignée. Le soutien à AMISOM, financé par le FED, la mission PSDC (Politique de Sécurité et de Défense commune)

154. Benedikt Franke, « Support to AMIS and AMISOM (Sudan and Somalia) », in Giovanni Grevi et al., op. cit. in note 152.

155. Pour une description de ce programme, voir le rapport de l'Africa Briefing de l'Observatoire de l'Afrique sur la Somalie du 2 juillet 2010 et les fiches de présentation du Conseil de l'UE. http://www.obsafrique.eu/publications/Somalia_Briefing_report.pdf.

de formation des troupes somaliennes en Ouganda (EUTM), l'aide humanitaire massive protégée par l'opération maritime Atalanta (dont le mandat est centré sur la piraterie), l'aide aux réfugiés somaliens dans les camps au Kenya, le soutien à la société civile somalienne via des programmes spécifiques fonctionnent en parallèle et séparément sans être rattachés à aucune stratégie politique globale de l'Union pour la Somalie. De la même manière, l'UE ne dispose pas de représentant spécial pour la Somalie qui pourrait tenter de proposer, en appui des processus de paix onusiens de Djibouti ou des efforts de *containment* actuels, des formules politiques de relance d'un projet fédéral et de dialogue politique interne somalien rassemblant le plus grand spectre d'acteurs possible.

République démocratique du Congo

La République démocratique du Congo est un sous-continent grand comme l'Europe qui regorge de ressources naturelles. Il attire les convoitises de ses voisins (guerres du Congo de 1996-97 et 1998-2003) et des investisseurs de tous bords, il rend ses dirigeants vulnérables aux prédateurs du pouvoir qui appliquent systématiquement la règle du « *winner takes all* ». Son instabilité a des conséquences régionales immédiates. Ses minéraux sont utilisés pour les produits de nouvelle technologie (ordinateurs, téléphonie), ses matières premières intéressent les pays développés et émergents, en particulier la Chine qui a offert au pays des conditions de coopération économique et financière sans précédent. Ancienne colonie belge, la RDC est la priorité africaine de la Belgique, et l'objet d'intérêts particuliers pour la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, pour ne citer que quelques États membres de l'UE. Malgré ces atouts, la RDC est souvent décrite comme un État fragile aux structures gouvernementales incapables de fournir à la population les services publics de base : santé, alimentation, éducation, sécurité, justice. D'autres formes non étatiques de gouvernance et de redistribution sont pourtant à l'œuvre en RDC. L'Est du pays, les Kivus en particulier, est en butte à une crise complexe caractérisée par une violence protéiforme : politique (Kinshasa n'y exerce que peu d'influence), sécuritaire (l'armée congolaise dépend de l'aide de la mission des Nations Unies – MONUC), ethnique (les populations victimes et coupables du génocide rwandais ont trouvé refuge dans ces régions et leurs milices restent actives), humanitaire (ces réfugiés dépendent de l'aide humanitaire ou de l'exploitation des ressources naturelles) et environnementale (les milieux de vie se dégradent, les parcs naturels sont menacés et les volcans toujours en activité).

La transition démocratique entamée en 2001 a été soutenue activement par l'Union européenne et s'est cristallisée dans la préparation et la

tenue des élections présidentielles de 2006¹⁵⁶. Les programmes d'aide à la démocratisation ont, quant à eux, manqué d'unité et de continuité, aux dires d'études de terrain récentes¹⁵⁷.

L'Union a non seulement joué un rôle clé pour la tenue du scrutin, mais aussi déployé pendant douze mois une opération militaire extérieure préventive, EUFOR RD Congo, qui s'est révélée un véritable test pour la cohérence européenne¹⁵⁸. L'UE s'est engagée activement et très largement dans l'appui au renforcement des structures étatiques de la RDC et dans la médiation politique des crises de l'Est par le truchement de son représentant spécial. Cependant, les analystes convergent dans leur constat d'un désengagement généralisé des autorités congolaises, qu'il s'agisse de réformes de la police (EUPOL), de l'armée (EUSEC), de la justice ou de la démocratisation¹⁵⁹. A cette dynamique congolaise s'ajoute une série d'incohérences et de tensions internes entre les représentants européens en RDC, qui a facilité la tâche des Congolais dans leur tactique de divisions des intervenants extérieurs. Les mauvaises relations interpersonnelles entre les chefs de mission de la PCSD (EUSEC et EUPOL), avec la délégation de la Commission et les structures de gestion de crise à Bruxelles ont démontré le besoin de structures plus hiérarchiques et de représentation politique dont l'autorité s'imposerait à l'ensemble des acteurs européens¹⁶⁰. Dans le domaine de la RSS, des rivalités entre francophones et anglophones sont aussi monnaie courante à Kinshasa, ce qui ne facilite pas la cohésion européenne¹⁶¹. La mise en place du SEAE devrait en théorie jouer ce rôle mais tout dépendra des velléités nationales européennes de mutualiser les politiques au Congo.

Face aux crises de l'Est congolais, l'UE a soutenu activement les processus – illusoire pour certains – de résolution de conflit de Nairobi et de Goma en 2008, puis opéré un désengagement constructif en soutenant la MONUC et les initiatives africaines de gestion et de résolution des conflits. Le plus spectaculaire épisode de cette mise en cohérence de la non-intervention européenne s'est produit fin 2008 lorsque l'UE n'a pas répondu à la demande explicite du Secrétaire général des Nations unies d'une intervention militaire européenne dans les Kivus. Les attitudes européennes face à cette crise, d'abord très pro-actives puis beaucoup plus en retrait, mériteraient qu'on y consacre une étude à part entière. Toujours est-il que l'UE a contribué (via les pressions de certains États membres) et pris acte du rapprochement entre la RD Congo et le Rwanda, signe d'une cohérence européenne visant à favoriser les « solutions africaines » aux problèmes africains. L'intégration des milices dans les FARDC sont cependant loin d'avoir réglé les problèmes d'insécurité. L'enjeu des élections de 2012 sera, pour la cohérence des approches européennes, probablement de définir une stratégie collective qui continue d'encourager une forme de démocratisation dans un contexte beaucoup moins favorable qu'en 2006¹⁶².

156. Hans Hoebcke, Stéphanie Carette, Koen Vlassenroot, « EU support to the Democratic Republic of Congo », in *L'action de l'Europe en Afrique*, Centre d'analyse stratégique, Paris, 2007, pp.52-71.

157. Cristina Barrios, *Assessing Democracy Assistance, Democratic Republic of Congo*, FRIDE, mai 2010, pp. 3-4.

158. Claudia Major, « EUFOR RD Congo », in Giovanni Grevi et al., op. cit. in note 152.

159. Pour plus de détails, voir Thierry Vircoulon, « EUPOL Kinshasa et EUPOL RD Congo » et Caty Clément, « EUSEC RD Congo », in Giovanni Grevi et al., *ibid.* Voir également Sébastien Melmot, *Candide au Congo – L'échec annoncé de la réforme du secteur de la sécurité (RSS)*, IFRI, septembre 2008 ; Laura Davis, *Justice-Sensitive Security System Reform in the Democratic Republic of Congo*, International Alert, Initiative for Peacebuilding, IFP Cluster, 2009.

160. Entretien avec un diplomate européen, Bruxelles, 24 juin 2010.

161. Entretien avec un expert de la RD Congo, Bruxelles, 7 juillet 2010.

162. International Crisis Group, *Congo : l'enlèvement démocratique*, 8 avril 2010.

Soudan

Le Soudan est le plus grand pays d'Afrique, à la croisée des mondes afro-arabes, du Sahel, du Moyent-Orient et de l'Afrique centrale. Il dispose de ressources pétrolières mais son développement est très hétérogène selon les régions, avec un centre puissant concentrant la plupart des ressources et du pouvoir. Les relations entre centre-périphérie sont au cœur des enjeux politiques et de sécurité du Soudan. La principale feuille de route politique pour le pays a été, depuis sa signature en 2005, le *Comprehensive Peace Agreement (CPA)* qui a mis fin à plus de vingt ans de conflits entre le *Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A)* et le gouvernement du Soudan et son parti, le *National Congress Party (NCP)*. Le CPA imposait des échéances de réformes dans de nombreux domaines, notamment la répartition des pouvoirs, des ressources économiques, la délimitation des frontières, la tenue d'élections générales et d'un référendum d'autodétermination au Sud et dans des régions intermédiaires. Ancienne colonie britannique, le Soudan est un pays suivi de près par le Royaume-Uni, mais aussi par la France et les Pays-Bas, membres d'un groupe international de contact. Le conflit du Darfour du milieu des années 2000 a été le foyer d'attentions et de débats sur les développements de la justice internationale en lien avec la création de la Cour pénale internationale (CPI), sur la responsabilité de protéger et sur les conditions d'intervention extérieure pour le maintien de la paix.

La problématique centre/périphérie au Soudan concerne non seulement le Nord et le Sud, mais aussi l'Ouest (Darfour) et l'Est (région souvent négligée, mais elle aussi volatile). Le conflit du Darfour a connu une phase intense de violences jusqu'en 2007 et a focalisé l'attention internationale, en séparant cette question des rapports Nord-Sud et du CPA¹⁶³. Les puissances occidentales ont dû faire le constat de leur impuissance dans la gestion de cette crise et l'application du principe de la responsabilité de protéger en cas de violences de masse¹⁶⁴. L'UE a pourtant défendu et participé activement au soutien aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine (AMIS) et de l'ONU (UNAMID). Au niveau diplomatique, elle a soutenu, avec une cohérence limitée, les médiations déployées par ces organisations¹⁶⁵ : en la personne de son représentant spécial Torben Brylle, via des envoyés spéciaux des États membres (au sein ou en dehors du groupe de contact pour le Soudan), et de ses présidences tournantes¹⁶⁶. Elle a financé généreusement l'aide humanitaire aux déplacés et réfugiés du Darfour. Elle est intervenue directement au Tchad voisin via une opération de protection des civils¹⁶⁷ et a encouragé à la mise en œuvre du CPA.

Les enquêtes et les mandats d'arrêt de la CPI concernant les crimes perpétrés au Darfour par des dirigeants soudanais, dont le président Al Bashir, ont mis l'UE, de par son rôle de soutien à la Cour, dans une

163. International Crisis Group, *A strategy for comprehensive peace in Sudan*, 26 juillet 2007.

164. Alex De Waal, « Darfur and the failure of the responsibility to protect », *International Affairs*, novembre 2007, 1039-1054.

165. Benedikt Franke, « Support to AMIS and AMISON (Sudan and Somalia) », in Giovanni Grevi et al., op. cit. in note 152.

166. Giji Gya, *The EU's role in the Darfur crisis from 2003 until today*, FRIDE, mars 2010. L'auteur note que le Représentant spécial de l'UE a adopté une approche très discrète, voire molle vis-à-vis des autorités soudanaises.

167. Damien Helly, « EUFOR Tchad/RCA », in Giovanni Grevi et al., op.cit. in note 152.

situation diplomatique inconfortable. Suite à la délivrance d'un premier mandat d'arrêt contre le président soudanais, l'Union et les États membres ont adopté des positions incohérentes : certains États membres du Conseil de sécurité de l'ONU ont tenté sans succès de négocier des progrès politiques au Darfour contre une suspension des poursuites de la Cour en vertu de l'article 16 de ses statuts. Dans un climat de méfiance, ces contradictions ont conduit l'UE à conserver une approche prudente et à se voir rejeter par les autorités du pays la conduite d'une coopération bilatérale dans le cadre des accords de Cotonou. Alors que la CPI indique aux États d'éviter des contacts « non essentiels » avec les personnes qu'elle a inculpées, des informations indiquent que certains États membres ont continué à rencontrer le président Bashir¹⁶⁸.

La tenue des élections législatives et présidentielles en 2010 a été l'occasion de nouvelles tensions entre les Européens et les autorités soudanaises¹⁶⁹. L'UE a été autorisée à envoyer une mission d'observation électorale, ce qui a été critiqué par les experts considérant que c'était une erreur de légitimer le gouvernement en place¹⁷⁰. La large victoire de Bashir a conduit à un débat sur sa légitimité individuelle, et à des incohérences continues : l'UE d'un côté a fait des déclarations visant à l'arrestation du président soudanais tandis que des États membres poursuivaient leurs contacts bilatéraux. L'adoption par le Conseil de l'UE d'une nouvelle stratégie sur le Soudan fin juillet 2010 et la nomination d'une nouvelle RSUE, Rosalind Marsden, ont peut-être ouvert une phase de plus grande cohérence de la politique européenne, à l'image des dernières déclarations de la Haute Représentante Catherine Ashton¹⁷¹.

Depuis 2005, les efforts européens d'appui à la mise en œuvre du CPA se sont matérialisés dans la coordination des démarches diplomatiques auprès des acteurs locaux et régionaux en complément des différents niveaux pertinents (Commission d'évaluation et de suivi des Nations unies pour le CPA, mission des Nations unies au Soudan [MINUS], groupe de contact, conseil de sécurité de l'UE, Ligue arabe, Union africaine, médiation qatarie, norvégienne, etc.). Certains États membres contribuent en personnel à la MINUS ou à la Commission d'évaluation et de suivi. L'UE a ouvert un bureau de représentation à Juba au Sud Soudan et a conduit des démarches de sensibilisation aux risques liés à l'abandon du CPA, mais aussi à la préparation de scénarios pour l'après-CPA, en cas d'indépendance du Sud. Ainsi, tout en conservant une rhétorique et une position allant dans le sens de « rendre l'unité attractive » tel que le stipule le CPA, l'UE a été cohérente, même si des initiatives diplomatiques d'envergure restent à prendre, dans ses démarches de prévention des crises¹⁷².

La cohérence régionale africaine en réaction à la possible indépendance du Sud Soudan reste un défi majeur à la diplomatie européenne dont les ressources et l'influence sur les gouvernements des États limitrophes se

168. « Sudan's Bashir meets outgoing British ambassador », *Sudan Tribune*, 23 mai 2010 et entretiens avec des spécialistes du Soudan et des diplomates, janvier-juillet 2010. « Sudan says French official meets with president Bashir », *Sudan Tribune*, 2 mai 2009.

169. « Sudan summons European envoys over non-participation in 'national events' », *Sudan Tribune*, 24 juin 2010.

170. Alain Délot, « La UE se juega su prestigio en Sudán », *Foreign Policy Edición Española*, 18 février 2010.

171. Conclusions du Conseil sur le Soudan, 26 juillet 2010. « EU to urge Sudan to meet Bashir arrest obligation », *Eurobusiness*, 23 juillet 2010.

172. Damien Helly (dir.), « Post-2011 scenarios in Sudan: What role for the EU? », *Report n°06*, IESUE, novembre 2009 et Conclusions du Conseil sur le Soudan, 26 juillet 2010.

révèlent, en définitive, limités. La création d'un nouvel État en Afrique risque d'ouvrir des débats sur les frontières du Sud Soudan, d'accentuer les tensions à l'œuvre sur la gestion des eaux du Nil, d'impliquer l'Égypte, les pays arabes, la Chine, la Malaisie et l'Inde (investisseurs dans le secteur pétrolier), de conforter les mouvements irrédentistes au Somaliland, en Ogaden, en Côte d'Ivoire ou au Nigéria. Ces défis posés à l'ensemble des États africains devront être relevés dans le cadre d'approches internationales coordonnées impliquant inévitablement les puissances globales que sont les États-Unis, la Russie et la Chine. La nomination d'un nouveau représentant spécial de l'UE pour le Soudan est donc déterminante pour garantir la cohérence nécessaire à la conduite d'une diplomatie européenne ambitieuse et efficace au Soudan, pour autant que les États membres décident de privilégier le cadre d'action de l'UE, ce qui n'a pas été vraiment le cas dans le passé.

Tchad

Le concept d'État fragile n'est pas facilement applicable au cas du Tchad. L'État est présent et actif dans l'Est, mais de façon informelle ; il est présent au Sud, bien qu'il ne soit pas particulièrement imputable vis-à-vis des citoyens. Menacé par des rébellions et les États voisins qui leur ont souvent servi de refuge (Soudan), le régime tchadien, dominé par le groupe Zaghawa, parvient à se maintenir et certains l'appellent ainsi un « État fragile durable ».

Le clivage Nord-Sud, tout en étant un facteur psychologique puissant, n'est pas véritablement un facteur explicatif de la violence en cours dans le pays. Pour certains experts, la seule façon de résoudre les conflits violents au Tchad est la construction d'un État légitime. La question est donc de comprendre comment les acteurs extérieurs sont en mesure de contribuer à la mise en place d'un État « moderne » mêlant coercition et légitimation, et de créer les conditions d'un glissement de la violence vers les luttes politiques. Les revenus pétroliers, malgré leur gestion opaque et les tensions qu'ils ont produites avec la société civile et les institutions financières internationales qui ont vertement critiqué le régime, constituent une opportunité de développement pour le pays d'expérimenter de nouveaux modes de gouvernance. Un grand scepticisme cependant perdure sur la probabilité de voir le régime tchadien se saisir de cette chance historique. Il n'y a pas de solution rapide aux crises tchadiennes : la complexité des conflits combinée à l'enclavement du pays, sa dépendance vis-à-vis de matières premières et son niveau de sous-développement et d'analphabétisme font du Tchad un exemple typique de ce que Paul Collier a appelé les États du « *bottom billion* » (le milliard touchant le fond). Les intérêts stratégiques français au Tchad, à défaut d'être directement motivés économiquement, jouent

un rôle central dans le comportement de la communauté internationale et de l'Union européenne.

L'amorce d'un dialogue politique interne en 2007 a donné un rôle particulier à l'UE en la personne de son Représentant spécial pour la présidence tournante et à la délégation de la Commission¹⁷³. Mais le fait que le représentant spécial ne traite pas d'autres dossiers liés à la sécurité dans l'Est (suivi par le Représentant spécial pour le Soudan) affaiblit la cohérence européenne et a laissé à la France un rôle pivot dans le dialogue politique avec le pays.

La crise sécuritaire et humanitaire (plusieurs centaines de réfugiés et de déplacés) à l'Est du Tchad depuis 2005 s'explique par l'existence d'un mode de gouvernance brutal lié à la guerre civile en cours, conjuguée aux conséquences du conflit du Darfour depuis le début des années 2000¹⁷⁴.

Dans ce contexte, l'Union européenne, déjà très engagée dans des programmes de développement et d'aide humanitaire dans le Sud et l'Est du pays, a lancé une opération militaire de protection des civils (EUFOR Tchad/RCA) en 2008. Cette opération a été marquée par une grande ambiguïté politique et un manque de cohérence dans sa préparation diplomatique. Très largement poussée par la France qui a malgré tout réussi à recueillir le soutien des autres États membres de l'UE, l'opération ne s'est pas inscrite dans le cadre d'une stratégie politique globale vis-à-vis du Tchad¹⁷⁵. En revanche, l'opération a été un exemple de cohérence dans la programmation interinstitutionnelle de l'intervention – y compris dans les efforts de coordination, bien que difficiles, avec les Nations unies –, les aspects techniques et les coordinations entre agences européennes pour l'utilisation des instruments de gestion de crise et d'aide d'urgence et de développement. D'une certaine manière, l'opération a certainement créé un précédent en termes d'approche « globale ». Elle a également préfiguré ce que pourraient devenir les coopérations structurées permanentes dans le cadre du Traité de Lisbonne. Concernant la République centrafricaine, l'opération a fait preuve de cohérence dans sa programmation stratégique en incluant ce pays dans le mandat de l'EUFOR visant à protéger les civils d'incursions de groupes armés venant du Soudan. Mais l'approche essentiellement militaire qui a prévalu n'était pas à elle seule pertinente au vu des défis de pauvreté et des besoins de développement dans l'Est du pays. Une stratégie globale de politique, sécurité et développement aurait sans doute été aussi nécessaire en RCA, en plus d'une approche des risques sécuritaires transfrontaliers. Les travaux de retour d'expérience sur l'opération ont enfin montré que l'expérience de coordination avec les Nations unies méritait d'être répétée, tout en étant améliorée, notamment lors de situations où le besoin d'intervention d'une force de transition (*bridging force*) se révélerait nécessaire en amont d'un déploiement onusien ultérieur.

173. International Crisis Group, *Chad: A new conflict resolution framework*, 24 septembre 2008.

174. Damien Helly, *Eastern Chad and Security*, compte rendu d'un séminaire de l'IESUE, 11 février 2009.

175. Damien Helly, *Lessons from EUFOR Tchad/RCA*, compte rendu d'un séminaire de l'IESUE, 18 mars 2010.

Conclusion

Que l'Union ait affaire à une anarchie sécuritaire généralisée (Somalie), ou à des leaders manipulateurs et autoritaires (Tchad, RD Congo et Soudan), l'une des conditions essentielles de la cohérence européenne dépend de la qualité des analyses de terrain produites par le personnel européen, indispensables pour un suivi exigeant des dossiers politico-militaires par une diplomatie collective. Enfin, sans appropriation africaine, les efforts de gestion de crise de l'Union demeureront vains et se solderont par un échec. Échec dans la contribution à la résolution des crises, mais cohérence dans le constat d'une impasse qui n'est pas du ressort de l'Union ou dans la décision de se retirer provisoirement d'un contexte qui n'est pas favorable à la paix, comme dans le cas de la Guinée Bissau¹⁷⁶.

176. http://www.lexpress.fr/actualites/2/l-union-europeenne-met-fin-a-sa-mission-en-guinee-bissau_910040.html.

CHAPITRE 6

La cohérence face aux crises politiques

Dans quelle mesure la politique européenne est-elle cohérente dans les réactions aux crises politiques et dans leur gestion ? Sans reproduire une analyse exhaustive de l'utilisation de l'article 96 des accords de Cotonou par l'Union européenne, telle que l'avait menée une équipe d'évaluateurs des États membres dans le cadre de l'initiative des Triple C en 2006, ce chapitre s'interroge sur les modes de réaction de l'UE à quelques crises récentes.

Ce qui suit doit donc être mis en perspective avec les résultats obtenus en 2006 sur une dizaine de cas d'étude d'utilisation de l'article 96 face à des crises politiques majeures. L'un des enseignements de ces travaux consistait à dire que « certains acteurs désapprouvent, d'un point de vue politique, les incohérences observées dans le traitement de différents cas, tandis que d'autres, dans une perspective de développement, trouvent ce manque de cohérence logique et pertinent. L'évaluation, au moins, montre que l'argument selon lequel l'UE appliquerait une politique de deux poids deux mesures n'est pas fondé »¹⁷⁷.

En Afrique subsaharienne, l'Union a mis l'accent, notamment lors du mandat de Louis Michel comme commissaire au développement, sur la gouvernance. Un plan de gouvernance de 2,7 milliards structuré en tranches incitatives sur deux phases a bien été lancé, mais ses résultats sont mitigés et on fait l'objet de certaines critiques. Si, en effet, la démocratisation ou la « bonne gouvernance » ne s'achètent pas, comment se manifeste ou non la cohérence de l'UE dans ses efforts de réponse aux crises politiques sur le sous-continent ? Alors que la crédibilité politique de l'UA¹⁷⁸ grandit lentement au travers de déclarations de plus en plus systématiques en réponse aux coups d'État, aux changements inconstitutionnels de pouvoir ou aux impératifs de la justice pénale internationale¹⁷⁹, la politique étrangère de l'UE et de ses États membres est-elle en cohérence avec ses valeurs et ses engagements ?

177. Liisa Laakso, Timo Kivimäki and Maaria Seppänen (CTS – Conflict Transformation Service), *Evaluation of coordination and coherence in the application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement*, Triple C evaluation report n°6, 2006.

178. Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, 2007.

179. « Omar el-Béchir indésirable en Ouganda pour le sommet de l'Union africaine », RFI, 7 juin 2010.

La tendance est au multilatéralisme : l'UE n'agit plus seule mais en coordination avec d'autres. L'UE participe de plus en plus souvent à des groupes de contact internationaux plus ou moins efficaces, elle soutient des médiations régionales et des initiatives bilatérales africaines. Les exemples du Kenya, de la Guinée et de Madagascar, dans leur diversité, illustrent quelques aspects des défis qui restent à relever par l'UE dans ses contributions à la gestion des crises politiques sur le sous-continent¹⁸⁰.

Kenya

Une fois déposé le régime de Daniel Arap Moi en 2002, le Kenya a été considéré, peut-être à tort, pendant plusieurs années comme un partenaire fiable et prometteur, capable de garantir sa propre prospérité et stabilité. Les politiques européennes, de ce point de vue, ont ainsi pris la forme d'un appui budgétaire direct (une formule utilisée avec les pays dont la gouvernance est jugée solide) et les volumes d'aide à la gouvernance et aux initiatives de démocratisation en tant que telle sont demeurés relativement limités, du fait de la confiance portée au gouvernement Kibaki. Par ailleurs, la présence de nombreux États membres au Kenya s'est traduite par une multitude de programmes de coopération bilatéraux coordonnés sur place mais suivant malgré tout des agendas nationaux¹⁸¹. Enfin, l'aide à la démocratisation s'est majoritairement concentrée sur Nairobi et les élites de la société civile, à défaut des autres régions et d'approches visant et à l'écoute des milieux les plus modestes.

La détérioration du climat politique et la crise électorale de la fin 2007-début 2008 a changé la donne au Kenya. Après cette crise, les Européens ont fait preuve d'unité : d'abord, en décidant de ne pas entamer de procédure en vertu de l'article 96 des accords de Cotonou et de soutenir (politiquement et financièrement) la médiation de Kofi Annan et les démarches de la CPI. Ensuite, les représentants européens à Nairobi ont travaillé en cohérence dans le suivi des domaines définis par la médiation Annan : réforme foncière, judiciaire, police¹⁸².

Ils se consacrent chacun à des secteurs particuliers selon une division des tâches entre États membres (par exemple, le Royaume-Uni est le chef de file sur les réformes foncières et de la police). Les discussions de suivi ont lieu dans le cadre de l'article 8 des accords de Cotonou. Ce suivi complète les démarches d'enquête de la CPI, auxquelles les autorités et l'opinion kenyane semblent plutôt favorables.

Cependant, certains États décident de mener une politique plus sévère que celle de l'UE. Le Royaume-Uni a ainsi décidé, après les États-Unis

180. D'autres cas comme celui du Zimbabwe auraient pu être abordés ici, mais sont déjà traités dans l'*Occasional Paper* 87, écrit par Vincent Darracq, sur « Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui ? » (IESUE, décembre 2010). Sur le cas mauritanien, voir Alain Antil, « Afrique : le retour des militaires ? une fausse question », *RAMSES 2010* et « Mauritanie : Sarkozy réécrit le putsch », *Libération*, 8 avril 2009. Certains aspects de cohérence politique sont également évoqués dans nos chapitres sur les crises sécuritaires et les puissances régionales.

181. Jeoren de Zeeuw, *Assessing Democracy Assistance: Kenya*, FRIDE, mai 2010.

182. Il y a des exceptions, souvent liées à des facteurs individuels, certains ambassadeurs se montrant plus sévères ou plus flexibles que d'autres.

et le Canada, d'imposer un refus de visa à des personnalités suspectées d'implications dans les violences et de corruption¹⁸³. Début 2010, Londres a tenté, en approchant de nombreux États membres, d'europaniser cette politique, mais sans succès. La cohérence politique européenne a également varié au fil des présidences depuis 2008, au risque parfois, lorsque la présidence ne maîtrisait pas ou peu les dossiers, de perdre sa pertinence ou sa crédibilité¹⁸⁴. Dans le cadre de la lutte anti-piraterie, l'UE a développé une relation particulière avec le Kenya, qui est devenu l'un des principaux partenaires de l'opération en acceptant de juger et de détenir les suspects arrêtés par l'UE.

La contrepartie de cette coopération très particulière – qui dépend de l'attitude conciliante des autorités kenyanes (lesquelles l'ont d'ailleurs remise en cause à l'automne 2010) – a été un relâchement de facto des pressions européennes envers la corruption des élites et pour la poursuite des réformes envisagées par le plan de la médiation de Kofi Annan.

Les liens économiques avec le Kenya et son rôle politique régional (notamment dans l'IGAD et dans la crise somalienne) semblent donc primer sur l'agenda de réformes internes pourtant essentielles à la stabilité du pays. Les autorités kenyanes, quant à elles, expriment leur mécontentement face à ce qu'elles considèrent comme une politique de deux poids deux mesures. Le Kenya sera sans doute l'un des premiers pays tests pour l'élaboration d'une politique étrangère commune dans le cadre du Service européen pour l'Action extérieure.

Guinée Conakry

La transition politique qui a suivi le décès du dictateur guinéen Lansana Conté s'est opérée dans la confusion et la violence. La prise du pouvoir par une junte militaire dirigée par Dadis Camara a soudainement dégénéré le 28 septembre 2009 avec des violences de masse planifiées qui ont fait environ 150 morts¹⁸⁵. En réponse à cette crise, l'UE, fortement guidée par les positions de la France qui joue un rôle de leader, a réagi rapidement et fermement, en cohérence avec les organisations africaines (CEDEAO et UA) et les États-Unis. En octobre 2009, l'UE a adopté des sanctions¹⁸⁶.

Les divisions internes à la junte ont rendu une sortie de crise possible avec l'identification d'une autorité de transition, présidée par Sékouba Konaté, chargée d'organiser des élections en juin 2010. L'UE a envoyé une petite mission d'observation électorale – dans des délais exceptionnellement rapides – dirigée par le parlementaire Alexander Graf Lambsdorff. Des contestations ont eu lieu concernant le processus d'enregistrement et l'existence de deux listes électorales. Les difficultés d'organisation du

183. Peter Leftie, « Kenya: Violence Suspects May Face UK Travel Ban », *AllAfrica.com*, 4 août 2009. « EU, UK warning », *Youtube*, 2 octobre 2009.

184. Peter Leftie, *ibid.*, pp.16-17.

185. Rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits et les circonstances des événements du 28 septembre en Guinée.

186. Position commune 2009/788/PESC du Conseil du 27 octobre 2009 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée.

premier tour des élections ont été relevées par l'UE, en coordination avec les autres missions internationales d'observation électorales dans un communiqué commun le 28 juin 2010¹⁸⁷. Cette démarche illustre le souci de cohérence de la mission européenne avec les organisations africaines.

Parallèlement, en réaction aux crimes de septembre 2009 et dans un souci de cohérence et malgré quelques réticences de la DG Pêche, l'UE a pris la décision de suspendre certains engagements vis-à-vis de la Guinée dans le domaine halieutique en bloquant par exemple le paiement de compensations financières initialement prévues au titre d'un accord négocié début 2009¹⁸⁸.

Bien que l'exemple guinéen soit un exemple de cohérence, l'influence de l'UE est sans doute à replacer dans un contexte plus large favorisé par les erreurs de Camara qui ont précipité sa chute, et les craintes de certains officiers de la junte de se voir poursuivis par la CPI.

Madagascar

Les relations entre l'UE et Madagascar se sont transformées radicalement à partir du début 2009 avec la prise de pouvoir d'André Rajoelina. D'une relation apparemment durable établie dans le cadre de Cotonou, l'UE a été tirée vers le registre de la gestion de crise politique. La simultanéité de l'instabilité politique à Madagascar et dans d'autres pays africains a ainsi mis sa cohérence à l'épreuve à plusieurs titres dans le domaine de la gouvernance et la démocratisation. De 2005 à 2008, une remise en cause progressive du *modus vivendi* avec des bailleurs a lieu. L'UE acceptait d'octroyer un pourcentage important de ses fonds sous forme d'aide budgétaire. Le président Ravalomanana depuis 2002 avait lancé un certain nombre d'initiatives pour relancer la croissance, le développement et les investissements étrangers. Sa large réélection en 2006, dans des conditions saluées par l'UE¹⁸⁹, traduit d'une certaine manière sa popularité et une aspiration au progrès économique de la part de la population. Sa gestion, qui faisait l'amalgame entre les affaires publiques et sa société agroalimentaire, a pourtant été remise en cause¹⁹⁰. Les tensions avec la France s'intensifient avec le départ prématuré de l'ambassadeur en juillet 2008. Certaines des décisions stratégiques, notamment la vente de larges surfaces de terre au Coréen Daewoo en 2008, suscitent des inquiétudes tant au niveau interne qu'international¹⁹¹.

Le durcissement progressif du régime à partir de 2007 provoque des réactions croissantes de l'opposition menée par le maire d'Antananarivo André Rajoelina. Les protestations de son camp, qui descend dans la rue en janvier et février 2009, conduisent à des violences. Rajoelina

187. Communiqué commun des missions d'observation électorales de l'UE, l'Union africaine, CEDEAO, Carter Center, Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (EISA). http://www.eueom.eu/files/dmfile/communiqué-commun-27062010_fr.pdf. Voir aussi le communiqué de la mission européenne du 17 juillet sur les difficultés d'organisation et de ramassage des voix.

188. Décision de la Commission du 26 novembre 2009 relative au paiement de la contrepartie financière annuelle 2009 au titre de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche paraphé entre la Communauté européenne et la République de Guinée, compte tenu de la situation politique en Guinée.

189. Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur les élections à Madagascar, 14 décembre 2006.

190. Bai Jingshan, « Economic Concerns behind political crisis in Madagascar », *Xinhua General News Services*, 27 February 2009. Voir aussi la description de cette période sur le site du ministère français des affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr/Le_Figaro, 16 juillet 2008.

191. « Daewoo gagne le gros lot », *Courrier international*, novembre 2008.

prend le pouvoir en mars 2009 avec l'aide de l'armée et se déclare à la tête d'une autorité de transition. Le président Ravalomanana trouve refuge en Afrique du Sud. La décision des juges de considérer Rajoelina président d'une autorité de transition le 21 mars 2009 prévoit la tenue d'élections dans un délai de 24 mois.

Le 19 mars 2009, l'UE dénonce la prise de pouvoir de Rajoelina comme un coup d'État. Le 20 mars, l'Allemagne en fait autant ; la France également, avec des remarques du président Sarkozy particulièrement sévères pour le président Ravalomanana. Le 7 juillet 2009, soit quatre mois après le putsch, l'UE entame une procédure en vertu de l'article 96 des accords de Cotonou en encourageant les parties à poursuivre leurs contacts avec le groupe de contact international mené par l'Union africaine¹⁹². Les discussions entamées dans le cadre de cet article sont étroitement liées aux espoirs de progrès accomplis par la médiation de l'Union africaine. Entre juillet 2009 et 2010, l'UE est donc cohérente dans son alignement sur les efforts de l'UA, qui conduisent aux accords infructueux de Maputo (août 2009), d'Addis Abbeba (novembre 2009), puis de l'initiative du président de la Commission de l'UA, Jean Ping, au début de 2010. Conformément aux demandes de l'UA, aucune sanction n'est prise tant qu'une ouverture vers une solution à la crise demeure. Certains États européens, cependant, auraient souhaité des sanctions plus dures et plus tôt. Au début de 2010, les discussions sur une sortie politique de la crise sont pourtant dans l'impasse¹⁹³.

Entre temps, l'autorité de transition octroie des licences d'exploration de champs ferreux à la société chinoise Wisco pour renflouer les caisses de l'État. Des coupes illicites de bois précieux, dénoncées par l'UE et d'autres bailleurs, continuent à grande échelle dans le parc de Masoala. L'assemblée parlementaire conjointe UE/ACP appelle en mars à une application de sanctions de la part de l'UE alignées sur les démarches de l'UA et de la SADC. Les efforts de médiation de la communauté internationale se heurtent à un leadership malgache intransigeant ou peu représentatif.

Les États membres semblent peiner à obtenir un consensus politique au-delà de positions déclaratoires sur l'usage des sanctions dans le cadre d'une stratégie de sortie de crise en soutien aux efforts de l'UA. La France, qui compte environ 25 000 ressortissants dans le pays, parle à plusieurs voix¹⁹⁴ : sévère au sein de l'UE, elle reconnaît à Rajoelina, avec qui elle garde des contacts et tente une médiation bilatérale, le mérite de gérer la transition sans abus tout en ne l'invitant pas au sommet France-Afrique de Nice¹⁹⁵. De son côté, en pleine crise, la Belgique envisage de vendre des hélicoptères « alouette » à Madagascar avec un risque de double usage civil et militaire¹⁹⁶. Ce n'est qu'au bout de 17 mois (une phase exceptionnellement longue d'attentes des résultats des médiations africaines et de discussions, entamées en vertu de

192. African Press Organization, 7 juillet 2009.

193. « 5th meeting of the international contact group on Madagascar », African Press Organization, 19 février 2010.

194. International Crisis Group, *Madagascar : rompre le cycle des crises*, mars 2010.

195. Déclaration d'Alain Joyandet à la veille du sommet France-Afrique : « Je salue Rajoelina. C'est un exemple pour ne pas cumuler la candidature et la direction de la Haute autorité de la transition », *L'Express de Madagascar*, 26 mai 2010.

196. *La lettre de l'Océan Indien*, 4 juillet 2010.

l'article 96 des accords de Cotonou, mais peu concluantes) après le coup de force de Rajoelina qu'est clôturée la procédure de dialogue « art. 96 », marquant ainsi le blocage de la programmation des fonds de coopération. Aucune mesure appropriée ou restrictive n'est, en revanche, prise, malgré le souhait de certains États. Dans la crise malgache, il semble que la cohérence européenne a fonctionné dans l'utilisation de la procédure relevant de l'article 96, mais qu'elle ait été tributaire de la complexité de la crise et des difficultés rencontrées par les médiations de l'UA et de la SADC. Madagascar n'étant pas considéré comme une priorité stratégique collective, l'UE n'a pas souhaité prendre un rôle de leader dans la gestion de la crise politique et les États membres ont globalement respecté les sensibilités africaines et françaises sur ce dossier.

Conclusion

L'UE après Lisbonne est potentiellement en mesure de transformer radicalement la nature de ses relations politiques avec le continent africain pour autant que les États membres décident d'investir plus systématiquement dans les actions et les instruments européens. Cela sera possible en réformant la manière dont l'UE est représentée dans différentes organisations et forums, par une réévaluation du rôle des politiques de développement vis-à-vis de la politique étrangère et par la recherche (compte tenu les coupes budgétaires dans l'APD) de nouveaux partenariats avec le secteur privé et les acteurs non étatiques (et en particulier les communautés de la diaspora). Une nouvelle architecture institutionnelle doit se mettre en place et définir les rôles de chacun pour la programmation, la formulation des documents de stratégie pays, le pouvoir déconcentré des délégations et la mise en œuvre des programmes d'aide – qui devrait continuer de relever d'EuropeAid/AIDCO). Le rôle de la Haute Représentante pour les Affaires étrangères et celui des commissaires pour le développement, l'aide humanitaire et le commerce vont probablement se définir au coup par coup, au fil du temps et des échéances de court terme. Il n'est pas inconcevable que des rivalités entre ces dirigeants européens nuisent à la cohérence et ce risque doit être neutralisé dès que possible. Des consensus et des compromis devront donc être trouvés, et la structure elle-même du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devra prendre des initiatives pour s'imposer dans le paysage politico-institutionnel à Bruxelles et dans les capitales, comme l'avait fait en son temps Javier Solana lorsqu'il était devenu Haut Représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC). L'un des enjeux institutionnels pour la cohérence concerne enfin la préservation de l'espace humanitaire et la manière dont ECHO parviendra à défendre son autonomie et la neutralité de son mode d'action.

Des stratégies européennes de politique étrangère, adaptées aux contextes locaux, nationaux et régionaux, devront être formulées grâce à une programmation et à une analyse politique plus systématiquement conjointes. Les États membres et le SEAE devront trouver un juste équilibre entre une stratégie politique de coopération renforcée avec les puissances régionales (par exemple Afrique du Sud, Angola, RD Congo, Nigéria) et le soutien aux organisations régionales et sous-régionales. Au niveau des Communautés économiques régionales (CER) et de l'Union africaine, l'UE devrait aussi reconsidérer la façon dont elle est représentée. Les missions de la Politique commune de Sécurité et de Défense (PCSD) dans leurs diverses dimensions (gestion de crise civile et militaire, soutien aux réformes de systèmes de sécurité) devront se déployer selon une approche globale, sans exacerber les tensions et consciente des contextes culturels selon les orientations existantes (appropriation locale et principes démocratiques). Dans les arènes multilatérales concernées par l'Afrique, un des défis sera d'éviter une représentation multiple et donc contreproductive. La restructuration de la représentation politique en Afrique s'incarnera dans la transformation des délégations de la Commission en délégations de l'Union au niveau des pays. Les États membres et les institutions de l'UE devront s'accorder sur la division du travail politique sur le continent. Quand à la négociation et aux médiations diplomatiques, l'un des tests consistera à voir si les États membres sont prêts à réduire le nombre de leurs envoyés spéciaux et à appuyer plus systématiquement la nomination de représentants spéciaux de l'UE.

Conclusion

À travers notre survol de l'action extérieure européenne en Afrique subsaharienne, il est possible de dégager des pistes et des enseignements sur l'application de la notion de cohérence.

La cohérence demeure une question pertinente si l'on en conserve une interprétation téléologique graduée, une définition large et une analyse la plus empirique possible. Autrement dit, la cohérence est au mieux un leitmotiv politique qui doit être constamment réincarné par des initiatives concrètes, au pire le paravent d'une idéologie euro-centrée masquant l'impuissance à offrir un projet politique commun pour les affaires internationales de demain. La cohérence, puisqu'elle en émane, doit être nourrie par « l'esprit des Traités », pour reprendre l'expression de Javier Solana¹⁹⁷. Il est important de parler de cohérence pour éviter la confusion entre ce terme et les notions de coordination ou de partage d'information. Cela étant, cohérence ne signifie pas non plus influence et les États champions de la cohérence auraient tort de croire qu'elle seule suffira à faire de l'Union une puissance mondiale.

Les transformations des pays africains appellent à une approche à la fois normalisée (qui sonne le glas des approches « privilégiées », « néo-impériales » ou de « favoritisme » appliquées par les anciennes colonies) et différenciée (assumant pleinement et publiquement l'hétérogénéité de l'Afrique subsaharienne). Une approche qui s'émancipe des cadres cohérents existants (groupe ACP, voire même CER insignifiantes, groupes de pays pour les négociations des APE) pour se concentrer au cas par cas sur ceux qui comptent : les puissances régionales et les pays tiers qui assument la responsabilité de leur gouvernance, présentant ainsi un double potentiel de stabilité et de force de changement. En l'absence de tels interlocuteurs africains porteurs de stabilité et de changement, l'UE pourra œuvrer à sa cohérence interne (par les instruments), mais sans garantie immédiate ou à court terme d'efficacité ou d'influence. Il s'agit donc de chercher – rappelons même si ce qui suit est évident voire fade – les combinaisons graduelles de dosage des politiques et des instruments qui reflètent le plus fidèlement les intérêts et les valeurs de l'Union.

197. Discours prononcé lors de la Conférence annuelle de l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE, 2009.

Il est très probable que même avec la création du SEAE, dont il n'est pas encore clair s'il sera le garant légitime de la cohérence européenne en Afrique subsaharienne, le risque de programmation parallèle sans consultation, et donc d'incohérences, perdure. En effet, le SEAE ne supervisera pas l'ensemble des services traitant ou ayant des dimensions de l'action extérieure dans la région concernée par le présent *Cahier de Chaillot*. Les DG Commerce, Pêche, Environnement, JLS (Justice, Liberté et Sécurité) et Agriculture devront donc, pour prolonger les efforts de cohérence engagés, être encouragées à partager plus systématiquement leurs stratégies avec le SEAE et la DG DEVCO.

L'action extérieure européenne en Afrique subsaharienne reste dominée par les anciennes puissances coloniales dont les approches bilatérales atteignent leurs limites aussitôt que l'agenda implique d'autres acteurs géographiques. Face à l'africanisation des gestions de crise (CER, Union africaine) elles doivent marquer le pas et respecter les logiques d'appropriation. Dans ce cas, elles ont intérêt à s'allier aux autres Européens pour faire valoir leur stratégie et s'appuyer sur les ressources financières, normatives et humaines de l'Union. Au niveau global et régional, elles ne sont que parties aux processus d'harmonisation des normes et de régulation de l'aide publique au développement, des échanges commerciaux ou du maintien de la paix. Là encore, leur expertise et leur expérience est incommensurablement appréciable, mais leur agenda bilatéral, s'il demeure ambigu ou contradictoire (critiques politiques ouvertes mais maintien de l'aide, européenisation de façade mais maintien d'une logique de sphère d'influence par exemple), risquera de les desservir tôt ou tard. De la même manière, les institutions communautaires, malgré leurs atouts irremplaçables, sont prisonnières de leurs propres procédures et incohérences administratives dont seuls les États, grâce à leur autorité politique, peuvent exiger la rectification. Les solutions sont sans doute à trouver dans des initiatives de réseaux mêlant autorités politiques, experts nationaux et des institutions de Bruxelles ou en délégation et experts extérieurs. La nature hybride du SEAE, à cet égard, représente une grande opportunité, pour autant que les efforts de diffusion de l'expertise et de professionnalisation du personnel soient accrus. En définitive, les rapports de force à l'œuvre autour des enjeux de cohérence favorisent ceux qui maîtrisent le plus précisément – généralement grâce à leur connaissance et leur expérience du terrain – les sujets euro-africains et qui sont les seuls à même de justifier la valeur ajoutée d'une approche sincèrement collective.

En effet, la première cohérence européenne essentielle à toute action extérieure n'est-elle pas la conviction partagée, sur la base d'analyses collectives approfondies, que le cadre de l'Union est pertinent pour la mener le plus efficacement et durablement possible ?

Le bilan de l'UE concernant son APD est un peu décevant au vu des efforts menés, malgré la crise, pour respecter les engagements pris sur le financement de l'APD. En même temps, notre étude a tenté de montrer que les efforts de cohérence pour les politiques de développement, qui vont bien au-delà de la seule APD, s'ils ne sont pas impossibles, relevaient d'une multitude de processus politiques, administratifs et techniques s'inscrivant nécessairement sur le long (10 ans) voire très long terme (plusieurs décennies). Si les Européens veulent devenir cohérents avec eux-mêmes, ils devront s'en donner non seulement les moyens, mais aussi le temps. Des résultats ont été obtenus, la connaissance de ces processus progresse de manière significative, comme l'ont montré des évaluations conjointes et plus récemment les expériences dans des pays pilotes comme l'Éthiopie ou le Mali. L'un des enseignements de cette recherche est aussi de prendre acte que le potentiel transformationnel des évaluations ou des exercices de programmation « pour toute l'UE dans toute l'Afrique » est minime et que la méthode la plus efficace pour se rapprocher de la cohérence est l'exercice d'une délégation délimitée (dans le temps s'il s'agit d'un projet pilote ou dans l'espace lorsqu'on applique un principe de division du travail et de pays/région pilote) de pouvoirs par les États à d'autres États européens ou aux institutions communautaires en Afrique subsaharienne.

Dans la gestion de crise et l'application d'une approche globale, les instruments européens sont prêts à être utilisés de façon cohérente, comme l'a techniquement démontré l'expérience d'EUFOR Tchad/RCA, l'inflation d'initiatives louables en Somalie ou les missions civiles et militaires de la PESD en RD Congo, mais ceci ne doit pas hypothéquer la nécessité d'une approche diplomatique commune vigoureuse, essentielle au bon déroulement des actions de gestion de crise grâce à une direction politique légitime et assumée.

Face aux puissances régionales comme en Angola, au Nigeria et en Éthiopie, l'UE a su se mettre à l'écoute des besoins de ces pays (reconstruction post-conflit en Angola, prévention des crises dans le delta du Niger pour le Nigeria, sécurité alimentaire en Éthiopie), mais ces gestes de bonne volonté ne sont pas suffisants pour rendre l'UE consistante dans la défense de ses valeurs. Le seul antidote face à des puissances intimidantes comme l'Afrique du Sud, l'Angola, le Nigeria et l'Éthiopie est la montée au créneau de figures politiques européennes respectées et expérimentées capables de concilier des négociations favorables aux intérêts économiques de l'Union tout en conduisant un dialogue politique exigeant. Un effort particulier dans la nomination de représentants spéciaux ou de chefs de délégations de l'UE dans ces pays est donc impératif pour garantir la cohérence européenne.

Dans ce contexte, et compte tenu de la présence croissante de nouvelles puissances sur le continent, l'UE devra se concentrer sur trois priorités

dans l'après-Lisbonne : la formulation de stratégies politiques conjointes européennes en Afrique en partenariat avec les poids lourds africains sans préjudice du rôle des organisations régionales ; la définition d'approches cohérentes pour la période 2013-2020, en réconciliant les objectifs de long terme de lutte contre la pauvreté et ceux d'une politique étrangère commune ; la recherche de partenariats innovants sur le long terme avec le secteur privé, les acteurs non étatiques et les puissances mondiales.

En deçà du constat, que nous faisons déjà en introduction de cette étude, du besoin et des difficultés de formuler des stratégies politiques communes¹⁹⁸, l'Union, dans ses efforts de cohérence, ne pourra pas faire l'économie d'une mise à plat de ses intérêts en Afrique subsaharienne¹⁹⁹. Notre étude confirme donc l'urgence de poursuivre un agenda de recherches qui pourrait s'intituler : « L'Afrique compte-t-elle encore pour l'Europe et pourquoi ? ». La deuxième piste de recherche qu'il convient d'emprunter est celle de l'analyse des divergences et des convergences des affaires internationales africaines²⁰⁰.

198. Álvaro de Vasconcelos (dir.), « A strategy for EU foreign policy », *Report* n° 7, IESUE, juin 2010.

199. Tom Cargill, op.cit. in note 53. Le mérite de ce texte est d'apporter quelques éléments – certes modestes – à cette problématique.

200. *Africa as one? – Les politiques étrangères africaines entre 2007 et 2010*, Master 2 PDAPDS Politique et développement en Afrique et dans les Pays du Sud, Institut d'Études politiques de Bordeaux, avril 2010.

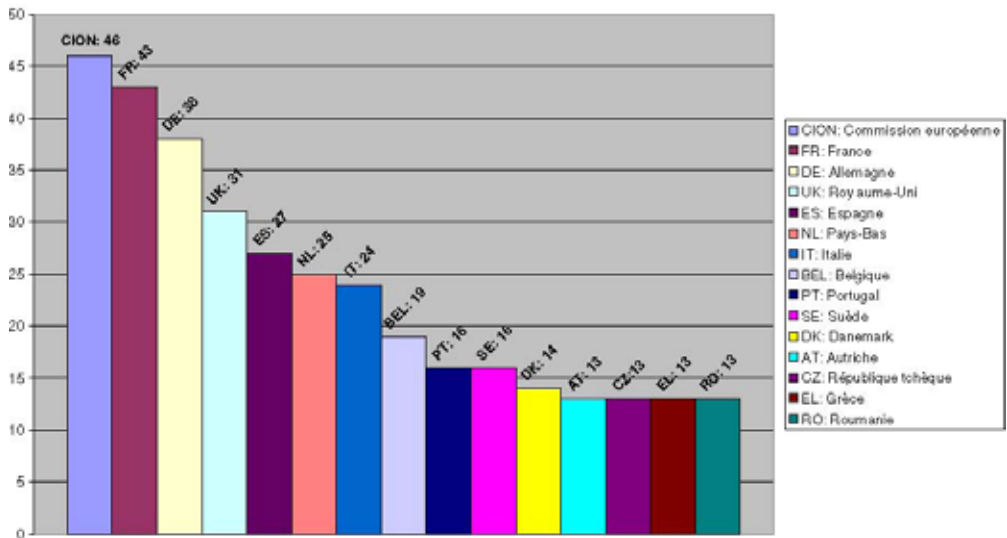
Annexes

Sigles

AfT	<i>Aid for Trade</i>
APD	Aide publique au développement
APE	Accords de partenariat économique
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CPD	Cohérence européenne des politiques pour le développement
DG DEV	DG Développement
ECDPM	<i>European Centre for Development Policy Management</i>
ECOMOG	<i>Economic Community of West African States Monitoring Group</i>
ESA/EAC	<i>Eastern and Southern Africa/East African Community</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FED	Fonds européen de développement
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>
LRRD	<i>Linking relief, rehabilitation and development</i>
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays moins avancés
PAPED	Programme de développement pour l'APE
PNB	Produit national brut
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SADC	<i>Southern Africa Development Community</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SITCEN	Centre de situation
SPG	Système de préférences tarifaires généralisées
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UMOA	Union monétaire ouest-africaine

Présence diplomatique européenne en Afrique

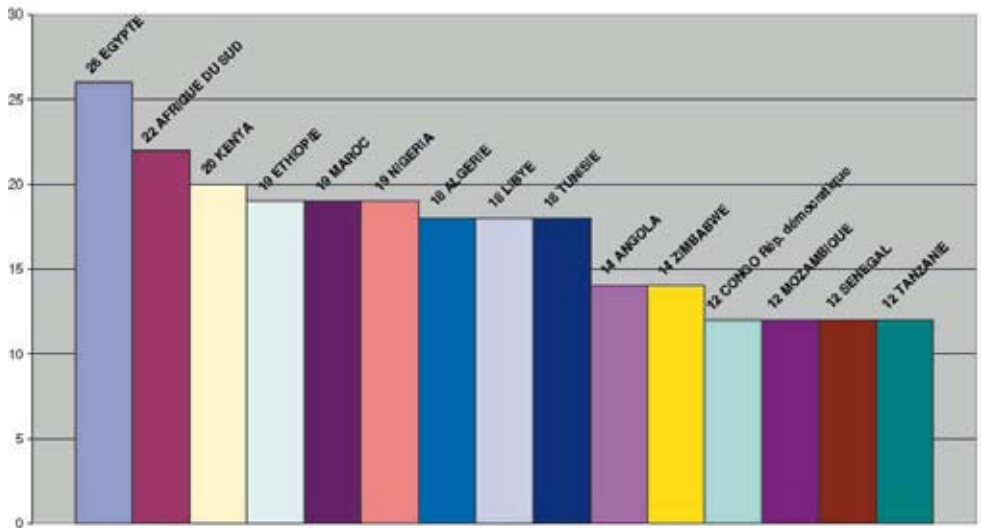
Représentations diplomatiques des États Membres et de la CE en Afrique



Source : Conseil de l'UE. Données recueillies en novembre 2008 et préparées en relation avec l'exercice de la présidence locale du premier semestre 2009.

Les données datent d'avant la mise en place des représentations de l'UE, d'où la mention « CION » (Commission européenne). Les chiffres ayant parfois été agrégés sur une période de plusieurs années (2007-2009), une légère marge d'erreur doit être prise en considération. Les abréviations sont celles utilisées dans les correspondances diplomatiques de l'Union européenne.

Pays africains accueillant le plus grand nombre de missions diplomatiques européennes



Source : Conseil de l'UE. Données recueillies en novembre 2008 et préparées en relation avec l'exercice de la présidence locale du premier semestre 2009.

CHAILLOT PAPERS

- Oct 10 **122**
**VIOLENCE POLITIQUE ET PAIX
DANS LE MONDE ARABE**
Abdallah Saaf
- Sep 10 **121**
CHINA'S FOREIGN POLICY DEBATES
Zhu Liqun
- Apr 10 **120**
**NUCLEAR WEAPONS AFTER
THE 2010 NPT REVIEW CONFERENCE**
*Ian Anthony, Camille Grand,
Lukasz Kulesa, Christian Mölling,
Mark Smith; edited by Jean Pascal
Zanders*
- Nov 09 **119**
**BACK FROM THE COLD?
THE EU AND BELARUS IN 2009**
*Margarita M. Balmaceda,
Sabine Fischer, Grzegorz
Gromadzki, Andrei Liakhovich,
Astrid Sahn, Vitali Silitski and
Leonid Zlotnikov; edited by Sabine
Fischer*
- Oct 09 **118**
**GLOBAL SECURITY IN A
MULTIPOLAR WORLD**
*Feng Zhongping, Robert Hutchings,
Radha Kumar, Elizabeth
Sidiropoulos, Paulo Wrobel
and Andrei Zagorski;
edited by Luis Peral with an
introduction by Álvaro de Vasconcelos*
- Jul 09 **117**
**EU SECURITY AND DEFENCE.
CORE DOCUMENTS 2008
VOLUME IX**
*compiled by Catherine Glière
(also published in French)*
- Jun 09 **116**
**WAR CRIMES, CONDITIONALITY AND
EU INTEGRATION IN
THE WESTERN BALKANS**
*Judy Batt, Vojin Dimitrijevic,
Florence Hartmann, Dejan Jovic,
Tija Memisevic and
Jelena Obradovic-Wochnik;
edited by Judy Batt and
Jelena Obradovic-Wochnik*
- Avr 09 **115**
**MAGHREB : VAINCRE LA PEUR
DE LA DÉMOCRATIE**
Luis Martinez
- Dec 08 **114**
**NEGOTIATING THE FINAL STATUS
OF KOSOVO**
Marc Weller
- Nov 08 **113**
**TOWARDS A EUROPEAN
DEFENCE MARKET**
*Erkki Aalto, Daniel Keohane,
Christian Mölling and
Sophie de Vaucorbeil;
edited by Daniel Keohane*
- Oct 08 **112**
**EU SECURITY AND DEFENCE.
CORE DOCUMENTS 2007
VOLUME VIII**
*compiled by Catherine Glière
(also published in French)*
- Sept 08 **111**
**BUSH'S LEGACY AND AMERICA'S
NEXT FOREIGN POLICY**
Marcin Zaborowski
- Aug 08 **110**
**RETHINKING IRAN:
FROM CONFRONTATION
TO COOPERATION**
Christoph Bertram
- May 08 **109**
**PARTNERSHIPS FOR EFFECTIVE
MULTILATERALISM: EU RELATIONS
WITH BRAZIL, CHINA, INDIA
AND RUSSIA**
*Ummu Salma Bava,
Feng Zhongping,
Sabine Fischer,
Marco Aurélio Garcia,
François Godement,
Giovanni Grevi,
Dimtri Trenin, Alfredo Valladao,
Álvaro de Vasconcelos and
Christian Wagner;
edited by Giovanni Grevi
and Álvaro de Vasconcelos*

BOOKS

- 2010 **QUELLE DÉFENSE EUROPÉENNE
EN 2020 ?**
*Claude-France Arnould, Juha
Auvinen, Henri Bentégeat, Nicole
Gnesotto, Jolyon Howorth, F.
Stephen Larrabee, Tomas Ries,
Jacek Saryusz-Wolski, Stefano
Silvestri, Alexander Stubb, Nuno
Severiano Teixeira, Álvaro
de Vasconcelos, Alexander Weis et
Richard Wright;
Préface de Catherine Ashton
Sous la direction d'Álvaro de
Vasconcelos*
- 2009 **THE OBAMA MOMENT –
EUROPEAN AND AMERICAN
PERSPECTIVES**
*Alexandra Bell, John Bruton,
Tom Cargill, Joseph Cirincione,
James F. Dobbins, Nikolas Foster,
Daniel S. Hamilton, Bruce Jones,
Erik Jones, Ibrahim Kalin,
Andrew C. Kuchins, Michael
O Hanlon, Rouzbeh Parsi,
Glen Rangwala, Pawel Swieboda,
Álvaro de Vasconcelos, Alex Vines,
Marcin Zaborowski;
edited by Álvaro de Vasconcelos
and Marcin Zaborowski*
- 2009 **EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE
POLICY – THE FIRST 10 YEARS
(1999-2009)**
*edited by Giovanni Grevi,
Damien Helly and Daniel Keohane*
- 2009 **WHAT AMBITIONS FOR EUROPEAN
DEFENCE IN 2020?**
*Claude-France Arnould,
Juha Auvinen, Henri Bentégeat,
Nicole Gnesotto, Jolyon Howorth,
F. Stephen Larrabee, Tomas Ries,
Jacek Saryusz-Wolski,
Stefano Silvestri, Alexander Stubb,
Nuno Severiano Teixeira,
Álvaro de Vasconcelos,
Alexander Weis and
Richard Wright;
edited by Álvaro de Vasconcelos;
preface by Javier Solana*

Économie, gouvernance, sécurité et multilatéralisme se présentent comme les quatre côtés d'un carré dans lequel évoluent les relations entre Européens et Africains. Malgré les crises, les tendances sont là : croissance forte, nouveaux investisseurs, accélération prévisible des mouvements et des migrations, construction d'une jurisprudence et d'une architecture continentale de sécurité. Les transformations et l'hétérogénéité de l'Afrique modifient les relations euro-africaines qui gagneraient à une approche à la fois normalisée et différenciée. Une approche qui s'émancipe des cadres cohérents existants pour se concentrer au cas par cas sur ceux qui comptent : les puissances régionales et les pays tiers qui assument la responsabilité de leur gouvernance, présentant ainsi un double potentiel de stabilité et de force de changement. Sans eux, l'UE pourra œuvrer à la cohérence de ses instruments d'action extérieure, mais sans garantie d'efficacité ou d'influence.

L'UE devra se concentrer sur trois priorités dans l'après-Lisbonne : la formulation de stratégies politiques conjointes avec les poids lourds africains ; la définition d'approches cohérentes pour la période 2013-2020 ; la recherche de partenariats innovants sur le long terme avec le secteur privé, les acteurs non étatiques et les puissances mondiales.

ISBN 978-92-9198-173-1
ISSN 1017-7574
QN-AA-10-123-FR-C
doi:10.2815/20175

publié par
l'Institut d'Études de Sécurité
de l'Union européenne
43 avenue du Président Wilson
75775 Paris cedex 16 - France

tél: + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax: + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail: info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu